

Tartu Ülikool
Sotsiaalteaduskond
Ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond

Ajakirjaniku töö Brüsselis
Euroopa avalikkuse kontekstis
Bakalaureusetöö (8 AP)

Arko Olesk
Juhendaja: Mart Raudsaar, MPhil

Tartu
2007

Sisukord

Sisukord	2
1. Sissejuhatus	4
2. Töö teoreetilised lähtekohad	6
2.1 Euroopa avalikkuse lähtekohad	6
2.1.1 Avalikkuse teooriad	6
2.2. Euroopa avalikkuse mudelid	8
2.2.1 Rahvusteülene Euroopa avalikkus	8
2.2.2 Rahvuslike avalikkuste euroopastumine	11
2.3 Euroopa avalikkus praktikas	14
2.3.1 Üle-euroopalise meediakanali katsetused	14
2.3.2 Empiirilised meediauuringud	18
2.3.3 AIMi teoreetiline baas ja senised tulemused	25
2.4 Demokraatia ja kommunikatsiooni defitsiit Euroopa Liidus	28
3. Meetod	34
4. Empiirilised tulemused	35
4.1 Brüsseli olud	35
4.1.1 Üldiseloostus	35
4.1.2 Infoväli	37
4.1.3 Kirjutamata reeglid	38
4.1.4 Allikad	39
4.2 Ajakirjanike tegevusruum	41
4.2.1 Rahulolematus ametliku infoga	41
4.2.2 Hinnangud uudisväärtusele	44
4.2.3 Suhted kodutoimetuste ja -auditooriumiga	47
4.2.4 Ajakirjanike rolli enesemääratlus	50
4.2.5 Ajakirjanike hinnang Euroopa avalikkuse olemasolule	51
4.3. Pressiesindajate tegevusruum	55
5. Järeldused ja arutelu	59
5.1 Võimalused uurida ja mõtestada Euroopa avalikkust	59
5.2 Brüsseli korrespondendi tegevusruum	61
5.3 Lahendused demokraatiadefitsiidile	67

Kokkuvõte	70
English summary	73
Kasutatud kirjandus	74
Kasutatud raportid	76
Lisa 1. Euroopa Liidu kujunemine	78
Lisa 2. Korrespondentide intervjuerimiseks kasutatud juhend	81

1. Sissejuhatus

Käesolev uurimistöö „Ajakirjaniku töö Brüsselis Euroopa avalikkuse kontekstis“ püüab hinnata neid Brüsselis korrespondendina töötamise asjaolusid, mis soodustavad või takistavad Euroopa avalikkuse teket.

Töö esimene osa püüab anda ülevaate debatist, mis viimasel paarikümnel aastal on aina hoogustuvalt Euroopa avalikkuse üle käinud. Praegu on arutelu taas teravalt päevakorral, kuna Euroopa Liit vaevleb pärast põhiseaduse leppe tagasilükkamist Prantsusmaa ja Hollandi referendumitel institutsionaalses kriisis. Seda on laialdaselt seostatud Euroopa Liidu ja rahvusvalitsuste puuduliku kommunikatsiooniga ning sellest tuleneva ELi kaugusega rahvast, teisisõnu Euroopa avalikkuse puudumisega, takistades nii edasist integratsiooni. Ühtlasi õñestab asjaolu, et Euroopa sotsiaalne integratsioon on oluliselt maas institutsionaalsest integratsioonist, seniseid poliitilisi ja majanduslikke saavutusi, mida Euroopa lõimumine on kaasa toonud.

Töö see osa vaatleb esmalt erinevaid demokraatiamudeleid ja neist lähtuvaid Euroopa avalikkuse teooriaid, et seejärel lahti kirjutada kogu probleemi tuumaks olev Euroopa Liidu demokraatia- ja kommunikatsioonidefitsiit. Järgnevalt vaatleme katsetusi, mida on tehtud Euroopa avalikkuse loomiseks üle-euroopalise meediakanali abil ning erinevaid empiirilisi uuringuid, mis on üritanud tuvastada Euroopa avalikkuse olemasolu ja olemust. Hindame neid empiirilisi tulemusi Euroopa Liidu demokraatia defitsiidi aspektist ja püüame leida vastust küsimusele, mida eri uurimused räägivad meile Euroopa avalikkuse kohta ning kas uurimustest üldse saab Euroopa avalikkuse kohta mingeid järeldusi teha.

Töö teine pool toetub 11 riigi Brüsselis töötavate ajakirjanikega tehtud intervjuudel, mille põhjal iseloomustame nende igapäevatöö olemust. See hõlmab suhteid nii euroinstitutsioonide, kolleegide kui kodutoimetusega. Kõik see piiritleb ajakirjaniku tegevusruumi ja määrab nende töö tulemi (ajaleheartikli, tele- või raadioklipi) olemuse. Lisaks käsitleme korrespondentide hinnangut oma rollile ja arvamust Euroopa avalikkusest.

Töö püstatab hüpoteesi, et Brüsseli oludest tulenevad kindlad struktuursed tegurid, mis mõjutavad ajakirjaniku tööd, Euroopa Liidu meediakajastust ning seeläbi Euroopa avalikkuse olemust. Pakume, et ajakirjanikud lähtuvad uudistemade valikul ja nende ajakirjanduslikuks materjaliks vormimisel peamiselt rahvuslikest vaatenurkadest ja Brüsseli olud isegi soosivad seda.

Töö on valminud üle-euroopalise projekti Adequate Information Management (AIM)¹ raames. Projekti keskne eesmärk on mõista paremini Euroopa poliitilist protsessi mõjutava igapäevase uudis- ja infotoodangu struktuuri (Kopper & Nitz 2007), teisisõnu, meedia mõju Euroopa avalikkus(t)e tekkele. Projekt hõlmab 11 riiki (Belgia, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Norra, Rumeenia ja Suurbritannia) ja saab seega võrrelda eurokajastust eri ajakirjanduskultuuride juures. Uurimaks Euroopa Liidu uudiste kajastamist, viidi kõigis riikides esmalt läbi süvaintervjuud uudistetoimetuste toimetajatega ning vaadeldi² meediatoodangut nii kvalitatiivselt kui kvantitatiivselt. Projekti teises faasis, millele ka käesolev töö toetub, intervjueeriti nende riikide Brüsselis töötavaid korrespondente ning ka euroinstitutsioonide pressitöötajaid.

¹ Projekti kodulehekülg asub aadressil <http://www.aim-project.net/>

² Need tulemused on koondatud väljaandesse AIM Research Consortium (ed.) (2006). Understanding the Logic of EU Reporting in Mass Media. Analysis of EU media coverage and interviews in editorial offices in Europe. Bochum: Projektverlag.

2. Töö teoreetilised lähtekohad

2.1 Euroopa avalikkuse lähtekohad

Euroopa avalikkus, seda iseloomustavad jooned ning tekkimiseks eelduslikud tingimused on viimasel paaril aastakümnel olnud järjest ägedama akadeemilise debati keskmes. Pea kõik seda teemat käsitlevad artiklid algavad tõdemusega, et sellise avalikkuse olemasolu küsimus on Euroopa Liidu demokraatia (või legitiimsuse) defitsiidi üle käivas debatis olulisel kohal, ent napib empiirilisi andmeid selle avalikkuse struktuuri või olemasolu kohta üldiselt. Olemasolevaidki andmeid tõlgendavad eri uurijad erinevalt, mistõttu napib selles arutelus konsensust. Käesoleva töö eesmärk ongi anda ülevaade erinevatest lähenemistest Euroopa³ avalikkuse küsimusele ja seniste empiiriliste uurimuste tulemustest.

2.1.1 Avalikkuse teooriad

Termin avalikkus [*Öffentlichkeit; public sphere*] kerkis esile eelkõige tänu Jürgen Habermasi 1962. aastal ilmunud teosele „Avalikkuse struktuurimuutus“ (inglise keeles esmakordselt 1989, eesti keeles 1990. aasta uuustrüki põhjal 2001). Selles teoses kirjeldab Habermas, kuidas privaatsfäärile vastanduv avalik sfäär on läbi ajaloo kujunenud, jõudes lõpuks välja kodanliku avalikkuseni, mida „võib eelkõige mõista publikuks koondunud eraisikute sfäärina“ (Habermas 2001a: 79). See sfäär hakkab võimude poolt reguleeritud avalikkust kasutama võimu enese vastu, et viimasega vaielda suhete üldiste reeglite üle, kasutades selleks avalikku arutelu. Sfäär politiseerub ja riigivõim on sunnitud omandama eespool loetletud legitiimsust andvad omadused.

Vaadeldes (poliitilise) avalikkust demokraatlikus ühiskonnas, kirjeldab Habermas seda kui kommunikatsioonitingimuste kogusummat, mille korral võib teoks saada kodanike publiku diskursiivne arvamuse- ja tahtekujundus (Habermas 2001a: 35-36).

³ Euroopat tuleb siinkohal ja ka edaspidi mõista kui Euroopa Liitu. Tähele tuleb panna ka seda, et aja jooksul, millest pärinevad vaadeldavad Euroopa avalikkuse käsitlused (s.o. 1990. aastate algusest) on muutunud ka Euroopa Liidu tähendus: 1990. aastate alguses oli ühenduses 12 liiget, 1995 liitusid Soome, Rootsi ja Austria ning 2004 kümme valdavalt Ida- ja Kesk-Euroopa riiki, nende seas ka Eesti.

Sellisenä defineeritud poliitiline avalikkus on normatiivse demokraatiateooria põhimõiste ning samas kohas tsiteeribki Habermas Cohenit, kes defineerib asjakohase demokraatiateooria ehk nõupidamisdemokraatia [*deliberate democracy*]: „Nõupidamisdemokraatia mõiste rajaneb intuiivsel ideaalil, mis seisneb demokraatlikus assotsiatsioonis, kus assotsiatsiooni sätete ja tingimuste õigustamine toimub võrdsete kodanike avalikus vaidluses ja arutelus.“ (Habermas 2001a: 36).

Hilisema Euroopa avalikkuse debati kontekstis on oluline välja tuua Habermasi nägemus sellest, kuidas liberaalse õigusriigi sotsiaalriigiks teisenemise protsessis astub individuaalselt suhtlevate eraisiku publiku asemele organiseerunud eraisikute publik. „Ainult siisugune publik võiks tänapäevastes oludes partei- ja ühingusises avalikkuse kanalite kaudu ja organisatsioonide omavaheliseks ja riigiga suhtlemiseks jõustatud publitsiteedi alusel aktiivselt osaleda avaliku kommunikatsiooni protsessis. Selle protsessi käigus peaks poliitiliste kompromisside kujundamine legitimeeruma.“ (Habermas 2001a: 295). Selline kodanike moodustatud gruppide osalemine avalikus diskussioonis, eesmärgiks jõuda argumenteeritud debatiga konsensusele või kompromissile, iseloomustab seda, mida Habermas nimetab kodanikuühiskonnaks.

Sellele nõupidamisdemokraatia teooriale sekundeerib teine normatiivne mudel, liberaalse esindusdemokraatia mudel, mille juured on Lohn Locke'i ja John Stuart Milli teostes ja millest on Euroopa avalikkuse debati kontekstis lähtunud Jürgen Gerhards. Selle mudeli kohaselt on avalikkuse eesmärk eelkõige tagada poliitilise protsessi läbipaistvus. Kodanikud saavad oma huvisid ja tahet realiseerida peamiselt läbi valimiste, informeeritud otsuste langetamiseks vajavad oma esindajate ja nende vastaste kohta piisavalt infot, samamoodi nagu valitsejad vajavad teavet kodanike huvide ja soovide kohta. „Avalikkuse vahendusel jälgivad kodanikud, huvigrupid ja poliitiliste otsuste langetajad teineteist ja orienteeruvad oma tegemistes neist vaatlustest lähtuvalt.“ (Gerhards 1993: 98). Avalikkuse kaks peamist funktsiooni on huvide vahendamine, et otsustajad nende aluseks saaks välja töötada poliitikad, ning ühiskonna identiteedi kujundamine läbi selle, et kodanikud selle kaudu pidevalt ühiskonda jälgivad, sellest osa saavad ja end selle osana tunnetavad.

Seega, kui nõupidamisdemokraatia kohaselt on avalikkus dialoogiväli, siis liberaalne mudel näeb avalikkust pigem kui monitori, mille kaudu eri grupid teineteise tegevust

jälgivad. Seetõttu on avalikkus liberaalses mudelis eelkõige massimeedia kaudu vahendatud avalikkus.

2.2. Euroopa avalikkuse mudelid

Mõlema demokraatiamudeli kohaselt vajab Euroopa Liit oma legitiimsusdefitsiidi leevendamiseks Euroopa avalikkust. Nii tõdeb Habermas: „Legitiimsusdefitsiidile pole ravimit ilma Euroopa avalikkuseta – võrgustikuta, mis annab kõigi liikmesriikide kodanikele võrdse võimaluse võtta osa fookuseeritud poliitilise kommunikatsiooni protsessist. Demokraatlik legitimatsioon nõuab ühest küljest vastastikust kontakti parlamentides, kohtutes ja administratiivorganites toimuva institutsionaliseeritud nõupidamise ja otsustamise vahel ja teisest küljest mitteformaalse massikommunikatsiooni kõikehõlmavat protsessi.“ (Habermas 2001b: 7). See avalikkus lubaks teemade tõstatamise ja kodanikele oluliseks muutmisega kujundada avalikku arvamust, isegi kui kodanikud ei saa valimistel hääletamise kujul seda väljendada.

Gerhards näeb representatiivsest-liberaalsest mudelist tulevana massimeedial veel suuremat rolli: „Alles siis, kui Euroopast kõneldakse ja selle juures liigutakse rahvusriiklikult perspektiivilt piiriülesele, saab tekkida kodanike Euroopa,“ väitis ta (1993: 99).

Euroopa avalikkuse tekkimiseks nägi Gerhards kaht võimalust: rahvuslike avalikkuste kohal asuva ühtse Euroopa avalikkuse teke või rahvuslike avalikkuste euroopastumine.

2.2.1 Rahvusteülene Euroopa avalikkus

Rahvusteülene (supranatsionaalne) avalikkus on mudel, mis eeldab, et Euroopa Liidus võib tekkida samasuguste omadustega avalikkus nagu see eksisteerib rahvuslikel tasanditel. See avalikkus oleks rahvuslikest avalikkustest sõltumatu.

Selline avalikkus vajab teostumiseks samasuguseid eeldusi nagu rahvuslik avalikkuski, s.o. eelkõige deemoos ehk Euroopa Liidu rahvast, keda ühendab kui mitte

keel, siis vähemalt tugev ühine identiteet. Liberaalse mudeli kohaselt eeldab selline avalikkus oma funktsioonide täitmiseks ka üleeuroopalist meediakanalit, mis leviks kõigis liikmesriikides ja mida kõik kodanikud saaksid jälgida. Kanali abil leviks üle Euroopa ühed ja samad uudised, mis on esitletud ühtses Euroopa raamistikus ja looks nii Euroopa avalikku arvamust. Puht praktiliselt põhjustel on televisioonil selles osas paremad võimalused kui pressil, sest viimane tugineb märksa rohkem keelele ning tema levitamine on kulukam, samal ajal kui televisiooni piiriüleseks levikuks on tehnilised võimalused paremad (satelliidid). Samuti on Euroopa avanud teleturu liidu sees, tuues kaasa mitmete piiriüleste programmide tekke. Siiski on need kanalid, kus keele osatähtsus on väike ning põhirõhk on meelelahutusel (muusikakanal MTV, spordikanal Eurosport jne). Euroopa televisiooni teke on aga nõudluse puudumine taga ning lisaks eeldaks see vaatajaskonna eelistuste homogeensust, mida Euroopas ei esine, järeldas Gerhards. Lisaks keeleprobleemile takistavad sellise kanali edukust programmi vastuvõttu mõjutavad kultuurilised erinevused ja televaatajate erinevad harjumused (nt *prime-time*'i kellaaeg), mida on keeruline sünkroniseerida (Gerhards 1993). Sama aspekti rõhutab ka Schlesinger (2003), kes märgib, et Euroopa Liit on omamoodi ennast taasloov Paabel, soosides ühe oma põhiväärtusena keelelist ja kultuurilist mitmekesisust ning ainuüksi seetõttu jääb meedia fookus rahvuslikuks. „Euroopa Liidu meedia vahendatud avalikkus jääb esmajoonel rahvuslikuks; kus ta pole rahvuslik, on ta transnatsionaalne ja ingliskeelne, kuid klassimõistes elitaarne; kus ta on näiliselt transnatsionaalne, aga mitte ingliskeelne, pakub see ikkagi rahvuslikku lähenemisviisi⁴. /.../ Niivõrd kui ELi integratsiooni tõttu tekib meedia kantav supranatsionaalne kommunikatsiooniruum, hõlmab see peamiselt poliitilist ja majanduseliiti, mitte laiemat Euroopa publikut.“ (Schlesinger 2003).

Nõupidamisdemokraatia teooria ei näe seevastu Euroopa avalikkuse tekkel takistust keelte rohkuses ega vajadust, et seda avalikkust peab kandma meedia. Lähtudes sellest, et nõupidamisdemokraatia avalikkus on diskuteerivate tegelaste väli, on meedia vaid üks tegelane⁵. Selle juures märgib van de Steeg (2002), et keel ei võrdu kommunikatsiooniga ning avalikkust loob ikkagi kommunikatsioon, mis tekib, kui teemat arutavad tegelased ühel või teisel moel teineteisega kontaktis on. Mõnede

⁴ Siin peab Schlesinger ilmselt silmas telekanaleid nagu prantsuskeelne TV5 ja saksakeelne 3sat, mis koondavad endas vastava keeleruumi telekanalite toodangut.

⁵ Kuigi meedia ei pea vahendama avalikkust, kannab ta siiski avalikku diskursust [*public discourse*] ehk debatis tekkivaid tekste – vt van de Steeg 2002.

autorite arvates ei pea see diskussioon toimuma isegi avalikkuse ees, kodanikud saavad seal osaleda just ühenduste kaudu. Gerhards viitab (2001) Klaus Ederi *et alia* ELi migratsioonipoliitika kujunemist käsitlenud tööle⁶, mille kohaselt on institutsioonide ja huvigruppide ühenduste (vabaühendused, kirikud jt) koostöös näha Euroopa avalikkuse sündimise märke.

Gerhardsi kriitika juhib tähelepanu sellele, et kodanike ehk publiku eemaldamisega kaotab selline mudel ka demokraatlikkuse. Tema kohaselt on tegu teemakeskse ja elitaarse avalikkusega, mis on lihtsalt lobby-töö ja kaasvalitsemise nõupidav vorm. „Demokraatliku avalikkuse tuumtunnus ongi selles, et ta on avalik, et kõigil kodanikel oleks võimalus saada informeeritud ja kujundada oma arvamus.“ (Gerhards 2001: 16) Seda saab tema kohaselt teostada aga ainult massimeedia abil. Meedia tähtsusele selles kontekstis viitab ka asjaolu, et Eurobaromeetri küsitluste kohaselt on meedia inimeste jaoks esmane ja kõige tähtsam infoallikas Euroopa teemade ja poliitika osas.

Ka nõupidamisdemokraatiast lähtuva Erikseni (2005) arvates jääb sellistel institutsionaliseeritud teemakesksetel debattidel puudu ühenduslülil avaliku debatiga. „Näeme võrgustikest koosnevaid transnatsionaalseid avalikkuseid poliitilis-administratiivses kompleksis, meedias, teaduses, kodanikuühiskonnaliikumises, äris. Need avalikkused on teemakesksed, neis domineerib eliit ja nad annavad oletatava demokraatliku hüve meile vastu tahtmatu kõrvalproduktina“ (Eriksen 2005: 355). „Probleem pole otsustajaid vastusele võtta suutvate Euroopa avalike ruumide puuduses. Puudu on suutlikkusest ühendada, filtreerida ja sünteesida teemasid ühtsesse Euroopa avalikkusse, et kodanikud saaksid võtta seisukohti ja väljendada arvamusi probleemide ning lahenduste kohta, mille toob nähtavale kodanikuühiskond. Puudu on ühtne kõikehaarav kommunikatsiooniruum, kus pooldajad ja vastased saavad välja ütelda ja õigustada arvamusi ning väiteid ja mobiliseerida toetust nende nende viimiseks otsustajateni sotsiaalsete liikumiste ja poliitiliste parteide abil“ (*ibid.*). Ent ka teemakesksed avalikkused on vajalikud, kui ideaalset kommunikatsiooni pole võimalik saavutada. Olukorras, kus puudub ühine identiteet, võib Erikseni kohaselt Euroopa avalikkuse tekkeni, kuitahes tahtmatult, viia just seesama kodanikuühiskonna gruppide koostöö.

⁶ Eder, Klaus/ Hellmann, Kai-Uwe/ Trenz, Hans-Jörg (1998), „Regieren in Europa jenseits der öffentlichen Kommunikation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa“, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Sonderheft 29 der PVS, Opladen, S. 321-344 [viide võetud tööst: Gerhards 2001]

2.2.2 Rahvuslike avalikkuste euroopastumine

Olles rahvusülese avalikkuse (õigemini seda kandva üle-euroopalise meediakanali) tekke tunnistanud utoopiliseks, pööravad suurem osa autoritest oma pilgu märksa tõenäolisema mudeli ehk rahvuslike avalikkuste euroopastumise poole. Gerhardsi kohaselt on euroopastumine Euroopa teemade kajastamine meedias Euroopa, mitte rahvuslikust perspektiivist (Gerhards 1993). Täpsemaid kriteeriume välja tuues tähendab see nii Euroopa teemade sagenemist meedias ja Euroopa tegelaste sagedasemat esinemist, kui rahvuslike ja Euroopa teemade põimumist, kui üht käsitledes asetatakse see teise konteksti. Peters ja teised (2005: 142) toovad välja kolme tüüpi euroopastumist:

- Sisu euroopastumine – hõlmab eelmises lõigus nimetatud aspekte.
- Identiteedi euroopastumine – hõlmab avaliku debati põhilist orientatsiooni, nt Euroopa vaatenurka ja suunatust Euroopa, mitte ainult rahvuslikule publikule.
- Suhtlusvoo euroopastumine – toimub juhul, kui info, arvamused ja ideed liiguvad üle riigipiiride.

Meediapoliitika mõistes tähendab euroopastumine ka Euroopa toodangu eelistamist muu maailma (eelkõige Ameerika Ühendriikide) saadetele, filmide jne. Selle tagamiseks on ELi sätestanud⁷ kvoodid toodangu päritolu kohta.

Kui rahvusülene avalikkus eeldas publikult tugevat ühisosa kas keele või identiteedi näol, siis rahvuslike avalikkuste puhul on viljakam lähenemine, mis tugineb Karl Deutschi töödele. Deutschi kohaselt ei ole rahvust määrav tegur mitte keel või ühine ajalugu, vaid selle liikmete võime suhelda tõhusamalt ja suuremal hulgal teemadel oma grupi liikmetega kui väljasseisjatega. (Sifft *et al.* 2007: 130). Rahvus on seega poliitiline kogukond, mida hoiab ülal intensiivne suhtlus. Ideaalis peaks sama laienema Euroopa Liidule – tema avalikkuse loob selles sees toimuv suhtlusvõrgustik.

⁷ Direktiiv “Piirideta televisioon” (Television without Frontiers (89/552/EEC)), mille kohaselt peab enamus programmist koosnema Euroopa Liidus toodetust.
http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/pdf/1989/en_1989L0552_do_001.pdf

Koopmans ja Pfetsch (2003) eristavad selles suhtluses horisontaalset ja vertikaalset euroopastumist. Horisontaalne euroopastumine seisneb infovoos eri liikmesriikide vahel, kas lihtsalt seal toimuvaid debatte jälgides või neisse isegi sekkudes. Vertikaalse euroopastumise puhul liigub info ja toimub vastastikune jälgimine ELi struktuuride ja rahvusliku avalikkuse vahel.

Trenzi jaoks piisab Euroopa avalikkuse olemasolu tõestuseks juba sellest, et see kommunikatsioon on nähtav ja omavahel seotud, s.o. viitab samadele teemadele. „Saame rääkida Euroopa avalikkusest millal iganes ja kus iganes tuvastame institutsionaalse fooni, kus avalik kommunikatsioon eraldi seisvate tegelaste, meedia ja avalikkuse vahel on ühendatud [*mediated*]“ (Trenz 2004: 294).

Horisontaalset euroopastumist uurinud Groothues (2004: 8) defineerib euroopastunud teksti muu riigi samateemalisele debatile viitava tekstina. Euroopa avalikkuse tekkimise eelduseks ongi tema kohaselt see, et kodanikud on piisavalt informeeritud teistes riikides toimuvatest sündmustest ja debattidest ning arutatavatest teemadest. „Euroopa identiteedi kihti saab ehitada ainult järk-järgult, teiste eurooplaste kohta käiva rutiinse teabe kogunemise käigus. /.../ See teave peaks hõlmama kõike, mis teeb teiste riikide elu eriliseks ja erinevaks, s.t. peaks suhestuma teiste ELi kodanike elavikuga [*life world*]“ (*ibid.*). Selle teadmise elemendid moodustavad vertikaalse euroopastumise jaoks vajamineva tooraine, lisab Groothues.

Risse ja van de Steegi edasiarenduse kohaselt tekib ideaalne Euroopa avalikkus siis, kui:

1. rahvuslikes avalikkustes ja meedias arutatakse samu teemasid, samal ajal ning sarnase tähelepanuga;
2. rahvuslikes avalikkustes kasutatakse sarnaseid viitamisraamistikke, tähendusstruktuure ja tõlgendamismustreid;
3. kõnelejad ja kuulajad mitte ainult ei jälgi teineteist üle rahvuslike piiride, vaid ka tunnistavad, et Euroopa on nende ühine mure. (Risse & van de Steeg 2003)

Sellest lähtub, et Euroopa avalikkus on sotsiaalne konstruktsioon, mida luuakse sotsiaalsete ja diskursiivsete praktikate abil, vastuoluliste küsimuste üle vaidlemise käigus. See loob omakorda ühise suhestustasandi ja transnatsionaalse suhtlus-

kogukonna, kes vaatleb teemasid „meie kui eurooplaste“ vaatenurgast (Risse & van de Steeg 2003: 2). „Kui inimesed seavad sellele, mida nad Euroopas näevad, sarnaseid tähendusi, on nad suutelised suhtlema ka piiriüleselt, hoolimata keelest ja üle-euroopalise meedia puudumisest,“ väidavad Risse ja van de Steeg (*ibid.*: 14). Nõupidamisdemokraatia mudeli pooldajate kohaselt pole selle juures isegi oluline, et eri riikide avalikud arvamused ühtiksid (nagu võib tõlgendada Gerhardsi). Peaasi, et probleemi olemuse mõistmine on sarnane ning eri seisukohtade vahel tekkiv debatt tooks teema kodanike jaoks esile ja muudaks oluliseks. „Oleks ekslik näha Euroopa identiteedi teket protsessina, mida iseloomustab kasvav konsensus sellest, mida Euroopa kehastab ja milline ta peaks institutsiooniliselt olema“ (Koopmans *et al* 2000: 12). Võttes eeskujuks Hollandis pikka aega püsinud kahe usukogukonna suhted ning Šveitsi mitmerahvusliku ühiskonna, väidavad nad, et Euroopa avalikkus ei pea ilmtingimata hõlmama massipublikut. „Teatud tingimustel võib piisata sellest, kui transnatsionaalse avalikkus tekib poliitilise, majandusliku ja kultuurieliidi seas, kes saavad toimida „tõlkijatena“, kandes rahvuslikku diskursust Euroopa tasandile ja vastupidi, tutvustaks Euroopa vaatenurki rahvuslikes avalikkustes“ (*ibid.*: 4). Sellise lähenemise kriitikana tuleb aga taas märkida eelnevaltki mainitud probleemi, et rahvuslikul tasandil välja kujunenud mudelit ei saa probleemideta üle kanda väga heterogeensele Euroopa Liidule.

Sifft *et al.* märgivad, et publiku huvi kasv Euroopa teemade vastu ning vastavate debattide teke ei too endaga tingimata kaasa ühtse kommunikatsiooniruumi teket Euroopas, vaid võib tekitada „paralleeluniversumid“ (Sifft *et al.* 2007: 131), mis tähendab, et rahvuslikes avalikkustes võidakse käsitleda küll samu teemasid, kuid avalikkused ei puutu omavahel kokku, nende vahel ei liigu infot. Nemad nimetavad seda euroopastumise segmenteerunud vormiks. „Kui kaks seltskonda arutavad erinevates ruumides samu küsimusi, ei moodusta nad ühist avalikkust,“ lisavad Peters *et al.* (2005: 153).

Van de Steeg väidab, et teoreetilisi probleeme tekitab lisaks see, et valdavalt vaadeldakse rahvuslikke avalikkuseid stabiilsete ja sisemiselt homogeensetena. Selle puhul on probleemne ette kujutada, kuidas võib neist areneda Euroopa avalikkus. „Muundumine Euroopa avalikkuseks saab teoreetiliselt võimalikuks, kui kujutame avalikkust dünaamilisemana, sisemiste vastuoludega ja läbilaskva piirdega, lubades

vastastikust konktakti.“ (van de Steeg 2002: 506). Ta pakub uue lähenemise, vaadeldes mitte raskesti hoomatavat avalikkust, vaid avalikku diskursust [*public discourse*]. See koosneb tekstidest, mis tekivad avaliku debati käigus ja kehastavad publiku jaoks avalikku debatti (*ibid.*: 507). Neid uurides on võimalik saada aimu avalikkuse kohta, mis ise jääb uurimise ajal tahaplaanile.

Ka euroopastumise mudelis on siiski mitmeid lünki, eelkõige selle osas, kuidas rahvuslike avalikkuste euroopastumist mõõta. Kerkivad küsimused, millisest hetkest on avalikkust piisavalt euroopastunud ja kui rahvuslikud avalikkused on suures ulatuses euroopastunud, kas võib rääkida ühtse Euroopa avalikkuse olemasolust (Machill *et al* 2006). Uurijate lähenemised Euroopa avalikkuse mõõtmisviisidele on olnud erinevad ja sellest tulenevalt on ka nende tulemused vasturääkivad.

2.3 Euroopa avalikkus praktikas

2.3.1 Üle-euroopalise meediakanali katsetused

Euroopa Liit on paar korda üritanud luua just liberaalsest mudelist lähtuvat supranatsionaalset meediakanalit, mis kodanikes ühtse identiteedi kujundamise abil aitaks kaasa Euroopa integratsiooniprotsessile. Euroopa Parlament kutsus juba 1980. aastal üles looma Euroopa oma tele- ja raadiokanalit, mis edastaks poliitilist, hariduslikku ja kultuuriteavet, samuti meelelahutust ja reklaami. Kanal töötaks mitmekeelsena ja püüdleks kogu Euroopa katmise poole (Theiler 1999). Varsti võttis idee omaks ka Euroopa Komisjon, asudes otsima võimalusi selle realiseerimiseks.

Esimese üle-euroopalise telekanali katsetuse tegi Euroopa Ringhäälingute Liit (European Broadcasting Union, EBU) 1982. aastal. Viiendalane katseprogramm kandis nime Eurikon ja sündis Austria, Itaalia, Hollandi, Saksamaa ja Suurbritannia rahvusringhäälingute programmi toel. Iga riik sai omale ühe nädala, mille programmi sisustamise eest ta pidi vastutama. Vastutav riik täitis programmi esmalt oma toodanguga, siis otsis lisa ülejäänud nelja riigi toodangust. Umbes kolmandik programmist oli spetsiaalselt Eurikoni jaoks toodetud. Kanali sisu täitsid uudised,

dokumentaalfilmid, sport, meelelahutus, muusika, filmid, usu- ja lastesaated, dubleerituna eri keeltesse või varustatuna subtiitritega.

Viienädalase eksperimendi tulemused valmistasid Theileri kohaselt aga pettumuse. Auditorium ei võtnud programmi hästi vastu, leides, et see on raskesti arusaadav ja ei anna võimalust suhestuda. Seejuures erinesid riigiti aspektid, mida vaatajad negatiivselt hindasid, viidates suurtele kultuurierinevustele. Samuti hinnati ebarahuldavaks dubleerimine ja subtiitrite süsteem (Theiler 1999).

Järgmise, juba tõsisema katsetuse üle-euroopalise telekanali loomiseks tegid EBU ja Euroopa Komisjoni 1985. aastal, lükates käima Europa TV. Konsortsiumi moodutasid Saksamaa, Iirimaa, Itaalia, Hollandi ja Portugali rahvusringhäälingud, lisaks neile rahastas ettevõtmist ka Euroopa Komisjon. Programm püüdis teadlikult rahvusülesuse ja universaalsuse poole, ka uudised pidid olema edastatud Euroopa, mitte rahvuslikust vaatenurgast (Theiler 1999). Ka seekord tagati dubleerimist ja subtiitreid kasutades programmi jõudmine vaatajateni nende emakeeles.

Raskused, millele Europa TV põrkus ja mis kanali tegevuse pärast aastast eetrisolekut lõpetama sundisid, olid kohati identsed Eurikoni probleemidega. Väga väike vaatajahuvi tingis selle, et kanal polnud reklaamiandjate seas populaarne ning kanal ei suutnud end rahaliselt ülal pidada (suure osa eelarvest neelasid tõlke- ja dubleerimiskulud). Samuti õnnestasid projekti toetuse ja ressursside mitte andmisega mitmed ELi ja EBU liikmed, isegi need, kes osalesid projektis.

Theileri arvates olid kanali massipubliku jaoks madala atraktiivsuse põhjused selle kultuurilistes ja hariduslikes eesmärkides ning puudulikus rahastamises. „Peale selle osutus suureks komistuskiviks Europa TV püüd kõita kultuuriliselt ja keeleliselt nii killustunud auditoriumi nagu see on Lääne-Euroopa oma,“ tõdes Theiler (1999). „Eurikoni eksperiment tõestas, kui võimsalt rida kultuurilisi ja keelelisi tõkkeid takistavad mitterahvusliku ringhäälingu teostatavust Euroopas.“

Ka Schlesinger (1993) märgib, et sellise kanali loojad lähtusid ekslikust eeldusest, et selle vaatajatel on juba Euroopa identiteet või selle alged. „See eksiarvamus eeldab, et sama kultuuriproducti levitamine toob kaasa ühtse interpretatsiooni selle tarbijate

poolt.“ Ta lisab, et selline lähenemine, mille kohaselt pakub ühine teleprogramm ühiseid tähendusi, kujundab kodanike jaoks kõneainet ja loob kultuurilist ühtsust, on lihtsalt rahvusliku tasandi ringhäälingukäsitluse üle toomine rahvusülesele tasandile, kus ta ei tööta.

Nagu märgib Theiler, keskendusid Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament nende ebaõnnestumiste järel rohkem rahvuslike ajakirjanduse euroopastumise edendamisele, näiteks ajakirjandusauhindade, treeningprogrammide ja programmide vahetuse soodustamise abil. Kuni 1993. aastal jõustunud Maastrichti lepinguni polnud kultuuri- ja meediaküsimused tegelikult Euroopa Liidu kompetentsis. Nii üritas ühendus soovitud tulemuseni jõuda majanduslike hoobade abil, võttes 1989. aastal vastu „Piirideta televisiooni“ direktiivi, mis võimaldas piirideülese televisioonivõrgu loomist. Seda kritiseeris teravalt näiteks Venturelli (1993), kelle kohaselt avas direktiiv tee meediakorporatsioonide tekkeks ja kujutab ohtu Euroopa demokraatlikele põhimõtetele, kuna turust lähtuvad meediakanalid ei täida rahvusringhäälingute ülesandeid kultuuriliste institutsioonidena. „Euroopa Ühendus esitas sellega seadusliku raamistiku avaliku kommunikatsiooni korporatiivse nägemuse levikuks. Piiriülese direktiivi jõustamisega soovis EÜ standardiseerida audiovisuaalse ringhäälingu poliitikaid ja praktikaid, sellega õõnestades meediapoliitika traditsioone, mis arenesid demokraatliku avaliku huvi kontseptsiooni raames“ (Venturelli 1993: 504).

Veel üks, senini püsiv katsetus luua üle-euroopalist telekanalit on 1993. aastal rajatud ja uudistele keskendunud Euronews, mis alustas viiekeelsena (inglise, prantsuse, saksa, itaalia ja hispaania). Praeguseks on lisandunud portugali ja vene keel. Kuigi kanal esitleb end tõelise Euroopa kanalina, mis edastab uudiseid Euroopa vaatenurgast ja asetab rahvuslikke ja rahvusvahelisi sündmusi Euroopa perspektiivi, näitab Machill (1998), kuidas eri maade ajakirjanike teemakäsitlused on riigi ajakirjanduskultuurist tulenevalt siiski erinevad – ehk ühte pildiriba saadavad tegelikult viis eri rõhuasetuste ja ülesehitusega teksti. Seejuures puudub eri riigi ajakirjanike omavaheline loominguline koostöö ning isik, kes jälgiks kõigis keeltes valmivat teksti. Samuti tingib kanali töökorraldus selle, et ajakirjanike töö piirdub tavaliselt valmisoleva pildiriba jaoks teksti kirjutamise (või tõlkimisega) ja selle peale lugemisega, välistades ajakirjandusliku töö materjaliga. Seepärast nimetab Machill (1998: 439) seda ka madalaeelarveliseks transnatsionaalseks ajakirjanduseks. Selline

ratsionaliseerimine on siiski ilmselt üks põhjusi, miks kanal majanduslikult ellu on suutnud jääda⁸.

Kasutades palju rahvuslike ringhäälingute materjale, millele lihtsalt eri keeltes tekstid peale loetakse, on Theileri hinnangul Euronewsi näol tegemist pigem plurinatsionaalse kui rahvusülese telekanaliga (Theiler 1999). Kanali Euroopa Liitu puudutavad materjalid on tihti valminud ELi tellimisel ja rahastamisel, mistõttu nad edastavad tõepoolest rahvusülest vaatevinklit, ent pole tihti ajakirjanduslikud.

Eeldusel, et Euroopa Liidu *lingua francaks* on kujunemas inglise keel, üritas meediamagnaat Robert Maxwell 1990. aastal käima lükata rahvusülese, Euroopa integratsiooni meelse inglisekeelse nädalalehe nimega The European. Ent lugejate huvi oli oodatud märksa väiksem, Maxwell suri salapärasel asjaoludel aasta hiljem, tema meediaimpeerium lagunes ning uute omanike käes leht tabloidiseerus ja muutus euroskeptiliseks. 1999. aastal kogu aeg suurt kahjumit kandnud väljaanne suleti.

Rahvusülese avalikkuse kandjateks ei saa nimetada ka neid mõjukaid rahvuslikke väljaandeid ja kanaleid (nt Financial Times, BBC, Frankfurter Allgemeine Zeitung), mis levivad kogu Euroopas. Nad on küll mõjukad arvamuskujundajad, kuid seda eliidi seas. Eliidile suunatuks nimetab ennast ka Euronews⁹. Selle eliidi hulka kuuluvad kahtlemata ka Brüsselises töötavad ajakirjanikud, keda Baisnée (2000) on nimetanud Euroopa esimeseks avalikkuseks või publikuks. Miks, olles ise pidevalt rahvusüleses infoväljas ja seda tarbides, on nende väljund enamasti siiski rahvusliku perspektiiviga, on eraldi uurimisküsimus, millele heidab ehk valgus käesoleva töö empiiriline osa.

Piiriülene meediakanal on veel Saksamaa-Prantsusmaa ühine kakskeelne telekanal Arte, kuid see on pühendatud kultuurile. Artel on partnerluslepingud veel mitme Euroopa riigi avalik-õiguslike telekanalitega ning ta levib kaabelvõrgu kaudu kogu Euroopas.

⁸ Kanali omanikfirmast SOCEMIE omab 49 protsenti Briti telekanal ITN, ülejäänud 51 protsenti kuuluvad 21 avalik-õiguslikule ringhäälinguorganisatsioonile.

⁹ Euronewsi kodulehel olev kanali tutvustus: http://www.euronews.net/feedback/en/MP_2007_Eng.pdf

2.3.2 Empiirilised meediauuringud

Avalikkuse euroopastumise reaalne mõõtmine osutub vältimatult võimalikuks ainult massimeedia analüüsi kaudu. Kui liberaalse mudeli puhul see probleeme ei tekita, siis nõupidamismudeli pooldajad on raskuse lahendanud sellega, et defineerivad uurimisobjektina mitte avalikkust, vaid märksa empiirilisemat avalikku diskursust.

Kuna empiiriliselt on Euroopa avalikkust väga keeruline uurida, eelkõige selle mahukuse tõttu (27 liikmesriiki), on suurem osa töödest piirdunud nelja kuni kuue suurema riigi meediaväljaannete vaatlemisega. Seejuures eelistatakse nn kvaliteetajakirjandust, põhjendusel, et kui kusagil Euroopa avalikkuse ilminguid näeb, siis esmalt just seal.

Kõige lihtsam euroopastumise uurimise viis on Euroopa Liidu ja selle institutsioonide esinemissageduse kvalitatiivne mõõtmine meedias, nii euroteemade esinemise mahu kui mitterahvuslike tegelaste esinemise hulga kaudu. Euroopastumist nähakse juhul, kui ajas need esinemised sagenevad.

Peters *et al* (2005) vaatlesid viie lehe (Saksamaa Frankfurter Allgemeine Zeitung, Prantsusmaa Le Monde, Suurbritannia The Times, Taani Politiken ja Austria Die Presse) arvamuskirjutusi aastatest 1982, 1989, 1996 ja 2003. Uurimuse kohaselt pole märgata selget trendi Euroopa riikide suurema kajastatuse kasuks, neli ajalehte viiest kirjutavad rohkem väljaspool Euroopat asuvaist riikidest kui Euroopa omadest. Euroopa institutsioonide mainimise puhul on trend euroopastumise kasuks aga selge, suurenedes lehtedes vaadeldud aja jooksul kaks-kolm korda. Kuigi vahe väheneb, kirjutavad lehed siiski rahvusvahelisest poliitikast rohkem kui Euroopa Liidu omast.

Lisaks tõdesid Peters ja teised, vaadeldes identiteete neis lugudes, et „meie“-määratlused lehtedes on valdavalt ikkagi rahvuslikud. „Meie kui eurooplased“ esineb lugudes vaid mõne protsendi ulatuses. Kommunikatsioonivoo euroopastumist uurides tõdevad autorid, et välistegelaste esinemises pole samuti trend euroopastumise poole, pigem näitab Ameerika hääle suur osakaal ameerikastumist.

Autorid järelavad, et tulemused viitavad vertikaalsele ja segmenteeritud euroopastumisele ning puuduvad viited Euroopa avalikkusele. Ainult sisu euroopastumist ei saa lugeda selle piisavaks eeltingimuseks, kui puudub kommunikatsioonivoo ja identiteedi euroopastumine.

Pea sama autorite grupp uuris samu materjale edasigi ning leidis, et Euroopa Liitu käsitletakse valdavalt kodusesse poliitikasse sekkuva tegurina või marginaalse teemana. Selline käsitus märgib küll ELi tähtsuse kasvu kodustes diskursustes, ent ei aita kuidagi kaasa kodanike informeerimisele otsuste tegemisest ELi tasandil ja seega avalikkuse defitsiidi vähendamisele (Sifft *et al.* 2007: 137). Kompetentside nihkumine Euroopa tasandile viib endiselt otsustamise avalikkuse järelevalve alt ära, kuigi praegu vähem kui 20 aasta eest. ELi otsused tõusevad tähelepanu alla siis, kui nad hakkavad mõjuma rahvuslikul tasandil (*ibid.*: 139). Omi õigustusvahendeid mitte omav Euroopa Liit on nii endiselt sõltuv legitimatsioonist rahvuslike tegelaste poolt, kes aga otsuste kaitsmise asemel võivad rahulolematuse suunata euroinstitutsioonide suunas.

See on ohtlik, sest kui probleemi käsitletakse oma rahvuslikust, mitte Euroopa vaatenurgast, toob see endaga tõenäoliselt kaasa avalikkuse rahulolematuse ja laiema mittenõustumise ELi seadustikuga, süvendades nii legitiimsusdefitsiiti, mitte ainult sisend-, vaid ka väljundlegitiimsuse osas (Sifft *et al.*: 2007: 150).

Transnatsionaalne arvamusevahetus on sama uuringu kohaselt ka madalama kvaliteediga kui kodune debatt. Väljaspoolsed hääled on enamasti riiklikud tegelased ja kodustes aruteludes olulisel kohal olevate ekspertide, haritlaste, huvigruppide ja tavakodanike hääli on pea olematu. Suured liikmesriigid nagu Prantsusmaa ja Suurbritannia on seejuures rohkem segmenteerunud euroopastumisega, väiksemad on aga teiste riikide ja Euroopa häälele avatumad.

Trenz (2004) vaatles kuue riigi (Saksamaa, Suurbritannia, Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania ja Austria) kvaliteetlehtede poliitikauudiseid aastal 2000, eristades Euroopa-teemalisi artikleid (Euroopa on põhiteema), euroopastunud artikleid (rahvuslikel teemadel on Euroopa kontekst või viited) ja Euroopa viiteraamistikuga artikleid (kus artikli teema on Euroopa-väline, kuid teeb viiteid Euroopale kui

üksusele). Trezn leidis, et need lehed kannavad juba oluliselt määral Euroopa poliitilist kommunikatsiooni, sest see moodustab keskmiselt 35,2 protsenti nende poliitikaartiklitest (suurim oli Frankfurter Allgemeine Zeitung puhul – 55 protsenti). Keskmiselt on iga lehes igas numbris 7,8 Euroopa artiklit, 2,8 euroopastunud artiklit ja 7,3 Euroopa viiteraamistikuga artiklit. Käsitletavaid teemasid kvantitatiivselt uurides leiab ta ka nende omavahelist kattuvust, mis ühtib teemade tõstatamisega ELi poolt (nt tippkohtumiste ajal). Kasutatakse ka ühtseid tähendusi. Lähtudes oma Euroopa avalikkuse definitsioonist, mis eeldas vaid kommunikatsiooni silmapaistvust ja temaatilist seotust, kinnitab Trezn (2004: 297), et lehtede poliitiline kommunikatsioon täidab need tingimused. Ta ei näe probleemi, et see kehtib vaid kvaliteetlehtede puhul, kuna pole põhjust vaadelda rahvuslikku avalikkust ühtsena. Selle uuringu tulemusi seab aga kahtluse alla nende suur lahknevus ülejäänud töödest, mis näevad Euroopa teemasid esindatuna märksa väiksemal tasemel. Ilmselt mängib siin oma rolli Trenzi aluseks võetud vaatlusühik – Euroopa poliitilise kommunikatsiooniga seotud poliitikaartikkel.

Saksa meediat uurinud Koopmans ja Pfetsch märgivad, et on ennatlik kõnelda avalikkuse defitsiitsist uuringute põhjal, mis vaatavad kommunikatsiooni väga üldisel tasandil. Nad ütlevad, et ei eeldagi rahvusliku avalikkuse piire ületavat euroopastumist leida kõigi poliitikavaldkondade puhul, kuna eri valdkondades on ELi kompetentsid väga erinevad. „Mõtestatud tulemuste tõlgendamine on võimalik ainult teemakesksel tasandil,“ väidavad nad (Koopmans & Pfetsch 2003: 14).

Uurides nelja Saksa ajalehe (Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bild Zeitung ja Leipziger Volkszeitung) 2000. aastast pärinevaid artikleid ja arvamusi, leidsid autorid, et kõige rohkem viidataksegi ELi poliitikatele ja tegelastele teemade puhul, kus ELil on kõige suurem rahvusülene mõjuvõim, näiteks rahandus ja põllumajandus. Horisontaalne viitamine on seejuures märksa väiksem kui vertikaalne.

Veel täheldasid autorid, et näiteks Euroopa integratsiooni puhul raamistas meedia märksa sagedamini teemat viidetega teistele liikmesriikidele, samas kui teised tegelased, eriti kodanikuühiskonna gruppide esindajad viitasid teema kontekstis peamiselt Saksamaa suhetele Euroopa Liiduga. Seepärast peavad Koopmans ja Pfetsch alusetuks Euroopa Liidu kommunikatsioonidefitsiidi meedia süüdistamist

väheses huvis euroteemade vastu ning rahvusliku vaatenurga domineerimist. „Kui saab välja tuua mingit tegelaste kategooriat, kelle panus Euroopa-teemalisse avalikku kommunikatsiooni on kõige enam maas institutsionaalsetest arengutest, on need kodanikuühiskonna tegelased. Sellest vaatenurgast ei pruugi Euroopa demokraatia ja kommunikatsiooni defitsiit peituda mitte niivõrd meedia soovimatuses kajastada Euroopa teemasid ja aspekte, kui just euroopastunud kodanikuühiskonna puudumises, mis võib seostuda nende, isaäranis mõjusate sotsio-majanduslike tegelaste juurdepääsu puudumisel Euroopa otsuste langetamise protsessile“ (Koopmans & Pfetsch 2003: 21). Tuleb märkida, et Euroopa integratsioon kui selline pälvib meedias kõnelnud tegelasgruppidele positiivsemaid hinnanguid, kui Euroopa institutsioonid, keda omakorda hinnatakse kõrgemalt kui rahvuslikke tegelasi ja institutsioone.

Meyer (2005) jõudis Koopmansi ja Pfetschiga sarnasele tulemusele, vaadeldes majandus- ja tööhõivepoliitika alase koostöö kajastamist Saksamaa, Suurbritannia ja Prantsusmaa lehtedes ajavahemikus 1997 kuni 2002. Neist rahanduspoliitika puhul saab Euroopa Liidu Nõukogu (s.o. valitsusjuhtide kogu) langetada kõigile siduva otsuseid, samas kui tööhõive alal on euroinstitutsioonidel vaid soovituslik roll. Igast riigist oli valimis kaks lehte, üks vasak-, teine parempoolse hoiakuga.

Rahanduspoliitilise koostöö reeglid on Meyeri kohaselt muutunud pärast nendes kokku leppimist vaadeldud riikide kvaliteetajakirjanduses regulaarseks teemaks, saades intensiivsema kajastuse tippkohtumiste aegu. Seejuures on taas vertikaalne euroopastumine märksa tajutavam kui horisontaalne. Tööhõivepoliitika kajastus on aga sporaadiline ning tihti laiema teema osa, hoolimata sellest, et protseduurid ja tegelased on samad, mis rahanduspoliitika puhul. Meyer (2005: 142) toob välja, et sanktsioonide kehtestamise võimalus kokku lepitud reegleid mitte täitvatele riikidele ning nende avalik esiletoomine Komisjoni või teiste riikide rahandusministrite poolt tõstab Euroopa tasandi poliitilise konflikti silmatorkavust ja annab kodusele opositsioonile n-ö laskemoona, täites nii kaht poliitilise ajakirjandusele väga olulist kriteeriumi.

Kolmas sarnaste tulemustega uuring oli della Porta ja Caiani (2006) töö, mis Itaalia meediat analüüsis nägi avaliku diskursuse euroopastumist neis valdkondades, kus ELil on suurem võim. Alt-üles ehk kodanikuühiskonna gruppide poolt juhitud

euroopastumist otsinud autorid olid aga sunnitud tõdema, et mitteinstitutionaalsed tegelased on debatis vähe esindatud, seega on tegu peamiselt ülalt-alla euroopastumisega ning debatt on väga elitaarne. See aga pärsib altpoolt Euroopa integratsiooni soodustada võiva transnatsionaalse kodanikuühiskonna tekkimist (della Porta & Caiani 2006: 89). Valdavalt trükimeediat ajavahemikul 1990-2002 vaadelnud autorid täheldasid euroopastumise tugevnemist ajas, aga ka Euroopa Liiduga rahulolematuse suurenemist, just väljund-legitimatsiooni raamistikus.

Kui senised uurimused vaatlesid kvaliteetajakirjandust, püüdis Groothues (2004) sama teha avalik-õiguslike telekanalitega, märkides, et Euroopa avalikkuse loomine võiks nende jaoks olla eriline eesmärk. „Avalik-õiguslike telekanalite peamine funktsioon on pöörduda oma auditooriumi kui kodanike, mitte tarbijate poole“ (Groothues 2004: 3). Televisioon on oluline veel seetõttu, et on kodanikele tähtsam uudiste allikas kui trükiajakirjandus ning avalik-õiguslikud telekanalid on ühte aegu nii massi- kui eliitmeediumid. Groothues mõõtis eelkõige horisontaalset euroopastumist ehk seda, kui palju kajastab telekanal teistes Euroopa riikides toimuvat. Ta vaatles Prantsusmaa, Saksamaa ja Suurbritannia avalik-õiguslike telekanalite uudistesäateid.

Groothues leidis kaht rutiinset nädalat (28.06-11.07.2003) uurides, et 68 protsenti uudistest olid rahvuslikud, veerand rahvusvahelised (mitte-Euroopa), neli protsenti teisi Euroopa riike kajastavad ja kolm protsenti ELi-teemalised. Seejuures polnud kanalite Euroopa-uudiste valik sarnane, ka ühe riigi olulisim siseuudis ei pruukinud teise riigi kanali välisuudiste valikusse pääseda.

Perioodi suurimat ELi-teemalist uudist, Itaalia peaministri Silvio Berlusconi tüli euoparlamendis käsitlesid kõik kanalid siiski märkismisväärselt sarnastelt. Sellegipoolest järeltas Groothues, et pole põhjust rääkida Euroopa uudise kategooriast, mis tooks auditooriumini teiste Euroopa riikide elu ja debatte, mida Groothues peab Euroopa avalikkuse tekkeks hädavajalikuks. Teistes Euroopa riikides toimuva kajastamine on pigem episoodiline kui järjepidev, uudiste valikul lähtutakse rahvusvahelise olulisuse kriteeriumist.

Kõige ulatuslikuma uurimuse viisid läbi de Vreese *et alia*, vaadeldes 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimiste kajastust kahel viimasel valmiseelsel nädalal kõigis 25 liikmesriigis, valides igast enamasti kolm lehte ja kaks telekanalit. Telekanalites moodustasid valimisi puudutavad lood ajaliselt 9,8 protsenti kõigist uudistest, olles uutes liikmesriikides veidi kõrgem kui vanades. Siiski näitasid ka vanade liikmesmaade kanalid valimiste vastu suuremat huvi kui eelmiste valimiste ajal 1999. aastal. Oodatult oli kajastus suurem avalik-õiguslikus ringhäälingus. Ajalehtedel moodustasid valimisartiklid 5,9 protsenti esiküljelugudest, olles uutes maades taas pisut suurem. Vastandina telele oli vanade liikmete lehtede huvi võrreldes eelmiste valimisega väiksem.

Nii 1999 kui 2004 domineerisid valimiskajastuses kindlalt rahvuslikud tegelased, kuigi Euroopa tegelaste osakaal suurenes. Mõnes üksikus riigis (Malta, Portugal, Prantsusmaa) oli Euroopa tegelaste osakaal võrdne rahvuslike tegelaste omaga või isegi ületas seda. Meediumite vahel olulisi erinevusi polnud.

Valdav osa (84 protsenti) valimisi puudutavaist uudistest olid neutraalsed, ülejäänute toon kippus vanadel liikmesriikidel olema pigem negatiivne ja uutes liikmetes rohkem positiivne. See tuli eriti välja kvaliteetajakirjanduse ja avalik-õiguslike ringhäälingu puhul. Tabloidid olid kõikjal negatiivselt häälestatud, kommertstelevisiooni puhul mingeid erinevusi polnud, nende hinnangute keskmine oli kergelt positiivne.

Kui 1999. aastal tekkisid kahtlused, kas meedia täidab Euroopa Parlamendi valimiste puhul rolli, mis tugevdaks ELi legitiimsust, kodanike teadlikkust tõstes, siis 2004. aasta valimised andsid de Vreese hinnangul põhjust väikseks optimismiks. Valimiste nähtavus meedias suurenes, samuti Euroopa tegelaste arv uudistes. Samas tuleb meele pidada, et osa sellest võib kanda uute liikmesriikide ja nende jaoks sündmuse uudsuse arvele.

Machill *et alia* (2006) tegid 17 uurimuse metaanalüüsi ja leidsid, et kokkuvõttes moodustavad Euroopa-teemad väga väikese osa kogu meediakajastusest. Võrreldes rahvuslike tegelastega on ka ELi tegelastel väike roll. Kokkuvõttes järeldavad autorid, et Euroopa riikide avalikkused on endiselt tugeva rahvusliku orientatsiooniga. Analüüsist tulid välja erinevused riikide vahel, mille kohaselt on enim euroopastunud

Hollandi, Taani ja Saksamaa avalikkused, alla keskmise käsitlevad Euroopat Belgia, Itaalia ja Iirimaa meediakanalid. Briti meedia moodustab erijuhtumi, kus üldine ELi mainimise tase on madal, kuid suureneb hüppeliselt ühisraha euro teema puhul (Machill *et al.* 2006: 79).

Oma avaliku diskursuse lähenemise illustreerimiseks mõeldud töös uuris van de Steeg (2002) ELi laienemist debatti neljas nädalakirjas (Suurbritannia *New Statesman*, Hollandi *Elsevier*, Saksamaa *Spiegel* ja Hispaania *Cambio* 16). Tema sellest joonistatud kujund on üsna sarnane eeltoodud joonisega (Joonis 1), vaid tärnikestega tähistatud kokkupuutepunkte on rohkem. Van de Steeg märgibki, et keeleerinevusest hoolimata käib debatt vaieldamatult samades terminites. Kuigi omavahelisi kokkupuutepunkte on siiski vähe, pole tähenduste kattuvus suure tõenäosusega kokkusattumus. „See on märk, et nelja nädalakirja loodud avalik diskursus pärineb ühisest diskursiivsest kogukonnast“ (van de Steeg 2002: 516).

Teine levinum lähenemine euroopastumisele püüabki kvalitatiivselt tuvastada sarnaseid viiteraamistikke. Siin on silmatorkavaim töö Jörg Haideri juhtumi¹⁰ analüüs Risse ja van de Steegi poolt (2003). Vaadeldes 15 ajalehte viiest Euroopa riigist ja USAst, järeldavad autorid, et samad viiteraamid ilmnevad ikka ja jälle kõigis lehtedes, kuigi lehtede vahel on erinevusi eri raamide rõhutamisel (Risse & van de Steeg 2003: 6). Erinevusi rahvulikke piire pidi aga autorid ei tuvastanud. Võrdlus USA lehtedega välistas selle, et tegemist on üldisemalt Lääne, mitte spetsiifilisemalt Euroopa avalikkusega, mis analüüsist välja paistab.

Autorid leidsid, et Haider muutus ruttu rahvuslike debattide osaks: Belgias arutati, mida teha nende enda paremäärmusliku parteiga, Saksamaal kritiseeriti Baieri peaministrit, sest ta ei järginud riiklikku poliitikat Haideri suhtes, Itaalias langes kriitika alla Haideriga suhelnud valitsusliit. Haider muutub sümboliks nende väärtuste kohta, mida „meie kui eurooplased“ ei esinda, tema nimi saab paremäärmuslaste üldnimetajaks. Tema juhtumit ei käsitleta välisuudisena, vaid sisemise probleemina (*ibid.*). Nii muutus juhtum aruteluks fundamentaalsemate küsimuste, Euroopa väärtuste üle ja selle üle, kuidas Euroopa peaks paremäärmuslusele reageerima.

¹⁰ 2000. aastal pääses Austria valitsusse Haideri juhitud populistlik paremäärmuslike vaadetega Vabaduspartei, mille peale keeldusid mitmed ELi riigid Austriaga suhtlemast.

Sellest lähtuvalt väidavad Risse ja van de Steeg kindlalt – näeme tekkivat Euroopa avalikkust. Gerhards kritiseeris seda järeldust, viidates, et üksikjuhtumi põhjal sellise üldistuse tegemine on empiiriliselt vähe põhjendatud. Samuti on tegu skandaalikommunikatsiooniga, mis erineb tavalisest kommunikatsioonist ega lase allu selle struktuurile (Gerhards 2001: 12).

Teine juhtumianalüüs vaatleb eespool juba kord mainitud Berlusconi-Schulzi tüli¹¹. Downey ja Koenig (2006) vaatlevad kuue ELi riigi, Šveitsi, USA ja Kanada kvaliteetajakirjanduses kasutatud raamistikke. Nad leidsid, et kuigi kajastamise intensiivsus oli Euroopas suurem kui Põhja-Ameerikas, ei leia Euroopa meedias ühtseid tüli tõlgendamise raame. Laialt levinud rahvust rõhutav raamistus (ehk juhtumi kujutamine Saksamaa ja Itaalia vahelise tülina) on aga vastuolus rahvuslike avalikkuste euroopastumise mudeliga, mis eeldab eri rahvusest inimeste ühist kuuluvustunnet laiemasse kogukonda, s.o. Euroopasse. „Isegi juhtumi puhul, mis sobiks ideaalselt olema Euroopa avalikkuse objekt, ei suuda me leida samu raamistikke samal ajal sama intensiivsusega üle Euroopa,“ märgivad Downey ja Koenig (2006: 184).

2.3.3 AIMi teoreetiline baas ja senised tulemused

Kuna projektis osalevad 11 riigi teadlased, nii nn vanast kui uuest Euroopast, nii põhjast kui lõunast, nii suurtest kui väikestest riikidest, tähendab see küllalt kirjut seltskonda. Seda mitte ainult erinevate kultuuritavade mõttes, vaid projekti osalejate seas on esindatud ka mitmeid eri mõttekoolkondi. Nagu tunnistavad Kopper ja Leppik (2006: 2) lõppesid projekti osaliste tulised vaidlused ja püüded jõuda ühtse Euroopa avalikkuse kontseptsioonini tulemusteta. Seepärast leidsid nad, et viljakam on püüda kommunikatsiooniprotsessist arusaamist leida metateoreetilisel tasandil. Tulemustest lähtuvaid teoreetilisi artikleid avaldatakse kokkuleppe järgi ükshaaval, et need haakuksid senise Euroopa avalikkuse teemalise debatiga ning oleks ühtlasi aluseks järgmistele teoreetilistele töödele.

¹¹ Euroopa Liidu eesistumise sissejuhatuseks europarlamentis esinenud Berlusconi vastas sotsiaaldemokraadist saadiku Martin Schulzi ründavale küsimusele, et too sobiks hästi kehastama filmis koonduslaagri ülemat. Ütlus tekitas Euroopas laialdase meelepaha.

Üks neist, Heikki Heikkilä ja Risto Kuneliuse töö (2006) tugineb riikide uudistetoimetajatega tehtud intervjuudel ja püüab leida ajakirjanikele kohta Euroopa avalikkuse mudelis. Intervjuude alusel toovad nad välja kolm Euroopa Liidu kajastamise diskursust – klassikaline professionalism, ilmalik ja kosmopoliitne diskursus.

Klassikaline professionalism on neist kõige levinum ja tavalisem. See diskursus näeb uudiste keskmäna rahvusriiki ning kajastab kõike rahvuslikust vaatenurgast lähtuvalt. Oma rolli näevad ajakirjanikud eelkõige kriitilise vahendajana. Seda vaatenurka esindavad ajakirjanikud tahavad Euroopa Liitu näha toimivat samade põhimõtete järgi nagu rahvusriigid ning eurouudiste valiku peamine kriteerium on rahvuslik olulisus. Sellega ei erine ELi uudis kuidagi teistest uudistest, temale rakendatavad kriteeriumid on samad, mis teistele uudistelegi. (Heikkilä & Kunelius 2006: 68-70).

Ilmalik (*secular*) diskursus vaatlleb ühiskonda, mis on killustunud ja individualiseerunud kui traditsiooniline ühiskond. Meedia üritab uudiste keset viia eemale poliitikast ja tuua lähemale inimeste näiliselt apoliitisele igapäevaelule. Domineeriv raamistik on individuaalse kasu raamistik ja ka ajakirjandust tõukav jõud on turujõud - mis auditooriumile huvi ei paku, sellest hoiab meedia eemale. Euroopa Liidu probleem on selle diskursuse esindajate arvates see, et EL on tavakodanike elust liiga kaugel ega paku praktilisi lahendusi inimeste argiprobleemidele (*ibid.* 71-72).

Kosmopoliitset diskursust esindavad ajakirjanikud püüavad sotsiaalseid ja poliitilisi dünaamikaid näha laiemalt kui vaid rahvuslikult pinnalt, asetades need rahvusvahelisse konteksti ja saavutada protsesside mõistmine. ELi otsuste praktiliste tulemuste rõhutamise asemel võtavad nad omale ülesandeks vaadata selle võimalikke tulevasi tagajärgi rahvusvahelises süsteemis. Need ajakirjanikud tunnevad muret Euroopa integratsiooni, demokraatia defitsiidi ja nõrga legitiimsuse pärast. Euroopa Liidu probleemina näevad nad püüdu rääkida ühel häälel, samal ajal kui Euroopa peaks iseloomustama hääle mitmekesisus (*ibid.* 72-74).

Autorid rõhutavad, et need diskursused pole üksteist välistavad, üks ajakirjanik võib eri küsimustes kasutada vabalt eri diskursusi.

Heikkilä ja Kunelius lähtuvad nende diskursuste ühendamisel Euroopa avalikkuse debatti Habermasi 2006. aasta avalikkuse definitsioonist: „Kujutlege avalikkust kui vahendavat kommunikatsioonisüsteemi nii formaalselt korrastatud kui mitteformaalse näost näkku nõupidamise vahel nii poliitilise süsteemi tipus kui allosas asuvatel areenidel.“ (tsiteeritud Heikkilä & Kunelius 2006: 75). Nii saavad nad kaks telge, lisaks eelnevalt välja tulnud natsionalism-kosmopoliitsus teljele veel poliitilise kommunikatsiooni horisontaalse ja vertikaalse funktsiooni telg. Horisontaalne funktsioon tähendab suhtlust sotsiaalse ruumi sama tasandi tegelaste (nt valitsuste ja euroinstitutsioonide) vahel, kandes tegevuse koordineerimise ülesannet. Vertikaalne funktsioon ühendab eri tasandeid (nt poliitikuid ja rahvast) ja keskendub kommunikatsiooni legitiimsuse küsimustele. Nagu märgivad Heikkilä ja Kunelius, kattub see horisontaalse-vertikaalse eristus paljuski ajakirjanduses levinud jaotusega elitaarse ja populaarse või rahvaliku meedia vahel.

Nende telgede teineteisega risti asetamine annab meile neli avalikkuse ideaalmudelit (vt Joonis 1).

Joonis 1



Heikkilä ja Kuneliuse pakutud jaotus, mis kaardistab diskursusi, milles ajakirjanikud Euroopa Liidu teemasid käsitlevad.

Kolm mainitud diskursust leiavad selles kenasti oma koha, neljas, Heikkilä ja Kuneliuse poolt kosmopopulaarseks nimetatu, kus toimub piire ületav poliitiline kommunikatsioon legitiimsuse ja vastutustunde üle, on aga väga nõrgalt esindatud.

„Pole eriti üllatav, kuid ikkagi muljetavaldav, kui tugev ja loomulik on rahvusliku identiteedi kategooria endiselt ajakirjanduses,“ tõdevad autorid lõpuks (2006: 77). Kosmopoliitsus on levinud küll Euroopa Liiduga tegelevate ajakirjanike hulgas, kuid valdavalt peetakse seda tüüpi ajakirjandust kunstlikuks või utoopiliseks, eriti selle vertikaalse kommunikatsiooni poole püüdlevat diskursust. „Isegi kui selle suuna kontseptuaalsed elemendid eksisteerivad ajakirjanike diskursustes, tekitab nende positsioon organisatsioonis surve, mis muudaks selle realiseerimise ebarealistlikuks“ (*ibid.*).

2.4 Demokraatia ja kommunikatsiooni defitsiit Euroopa Liidus

Kogu Euroopa avalikkuse üle käiva debati tuumaks on mure Euroopa Liidu demokraatia defitsiidi pärast. Meyeri (1999) kohaselt saab valitsemise legitiimsusel eristada kaht komponenti: empiirilist (avalik usaldus ja toetus) ning normatiivset (õigustatus normide, väärtuste ja traditsioonide kohaselt). Ehk siis on valitsus legitiimne, kui valitsetavad peavad seda nõuetekohaseks ja toetust väärivaks. Demokraatlikes süsteemides tuleneb legitiimsus rahva vabast tahtest ning koosneb kolmest põhielemendist (Meyer 1999: 619):

- Võimu volitamine poliitikutele vabade ja võrdsete valimiste kaudu.
- Vastutustunne võimu elluviimisel – otsuste langetamisel peavad võimul olijad kaasama aruteludesse rahva ning arvestama põrkuvaid huvisid.
- Aruandekohustus, vastutus – võimul olijad peavad oma tegusid avalikult põhjendama ning kuritarvituste korral võimult lahkuma.

Poliitiline kommunikatsioon aitab legitimatsioonile kaasa, kui teeb arutatavad teemad nähtavaks *enne* otsuse langetamist, muudab otsustusprotsessi ja selle poliitilised konfliktid läbipaistvaks ja toob protsessis osalevad poliitilised tegelased nähtavale (Meyer 1999). Need arutelud, põhjendused ja järelevalve võimulolijate üle toimuvad tänapäeva demokraatiates suurel osal massimeedia abil, millest tuleneb ka meedia kui „neljanda võimu“ kontseptsioon.

Kui eespool loetletud kolm elementi moodustavad nn sisend-legitimatsiooni [*input legitimation*], siis Höreth (2002) lisab veel kaks legitiimsusallikat. Väljund-legitimatsioon seisneb suutlikkuses lahendada kodanike probleeme, seega pole oluline mitte protsessi demokraatlikkus, vaid otsuste tulemus ja protsessi efektiivsus. Just see oli kuni 1980. aastateni peamine eurointegratsiooni legitimatsiooni allikas ja Hörethi arvates peaks Euroopa Liit ka nüüd sellele keskenduma, kuna sisend-legitimatsiooni puudujääke pole võimalik reformidega kaotada. Viimane allikas on juba Euroopa Liidule spetsiifiline - sotsiaalne legitimatsioon tähendab kaudset demokraatlikku legitimatsiooni selle läbi, et Euroopa organite otsused kinnitavad liikmesmaade parlamendid, kel on otsene valija mandaat ning kes seeläbi kannavad ka otsest poliitilist vastutust.

Enamus autoritest lähtuvad siiski sisend-legitimatsiooni definitsioonist. Selline demokraatliku legitimatsiooni definitsioon on välja töötatud rahvusriikide näitel ning selle üle kandmine teistsugustel põhimõtetel töötavale rahvusülesele organisatsioonile nagu seda on Euroopa Liit, toob esile mitmeid legitiimsusprobleeme. Nagu ütleb Höreth (2002: 16): „Integratsiooniga kaasnev kompetentside ülekandmine Euroopa tasandile on ammu jõudnud staadiumisse, kus on õigustatud nõuda ka Euroopa Liidult kinnipidamist miinimumstandarditest, mis kehtivad demokraatlikule õigusriigile. /.../ Legitimatsiooni tuumprobleem seisneb kõigi demokraatiate jaoks eksistentsiaalses küsimuses kodanikkonna osalemisvõimalustest – erinevatest institutsionaliseeritud võimalustest Liidu seadusandlikku ja täidesaatvat võimu otseselt või kaudselt mõjutada ja kõigi kodanike poliitilisest võrdsusest tulenevat võimalust teostada mõjusalt avalikku kontrolli.“

Suurimat rõhku pannakse legitimatsiooniprobleemist rääkides juures tavaliselt nimekirja esimesele punktile, otseste rahva antud volituste puudumisele. Kaks kõige mõjuvõimsamat ELi institutsiooni on Euroopa Komisjon ja Euroopa Liidu Nõukogu. Esimene koosneb liikmesriikide valitsuste poolt nimetatud esindajatest, teine liikmesriikide valitsuste esindajatest, kel on samuti vaid kaudne mandaat. Katz (2000: 25) viitab, et Euroopa Liit on teatud määral suurendanud rahvuslike valitsuste vabadust, nõrgendades demokraatlikku kontrolli rahvuslikul tasandil, asendamata seda kuidagi tugevama demokraatliku järelevalvega Euroopa Liidu tasandil. Viimastel

aastatel on küll aina rohkem võimu antud ainsale otse valitud organile ehk Euroopa Parlamendile, näiteks langetatakse mitmed otsused kaasotsustusmenetlusega ning parlament kinnitab ametisse ka Komisjoni. Siiski hinnatakse parlamenti vähemõjukaks ELi institutsiooniks¹².

Teine struktuurne tegur on Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu otsustusmehhanism, mis on küllalt läbipaistmatu, kuna seisneb valdavalt suletud uste taga konsensuse otsimises.

Neist asjaoludest tulenebki Euroopa Liidu kommunikatsioonidefitsiit, mida üldiselt sõnastatakse järgnevalt – kuna kodanikud pole piisavalt informeeritud ega tunnetavad võimalust osaleda euroinstitutsioonide otsustusprotsessis ja seda kontrollida, tunnevad nad selle vastu väikest huvi, mis toob omakorda kaasa meedia napi huvi Brüsselis toimuva vastu. Sellega seoses pole Euroopa tasandil tegutsevatel poliitilistel tegelastel olulist aruandekohustust ja samavõrra väiksem on ka vastutus. Viimase 15 aasta jooksul on Euroopa Liit ka ise tihti tunnistanud, et jääb kodanikele kaugeks, viimati 2005. aasta kommunikatsioonistrateegia nn Valges raamatus. „[Inimestel] on võõrandumistunne „Brüsselist“, mis osaliselt peegeldab üldist pettumist poliitikas. /.../ Hoolimata õigusest valida otse Euroopa Parlamendi liikmeid tunnevad kodanikud tihti, et neil on vähe võimalusi oma hääle Euroopa teemades kuuldavaks tegemises ja puudub ilmne foorum, kus nad saaksid neid küsimusi koos arutada.“ (White paper 2006: 4).

Euroopa Liit ja sellele eelnevad institutsioonid on alati kannatanud legitiimsuse puudumise all, kuid suuremat tähelepanu¹³ ei hakatud sellele pöörama enne Ühtse Euroopa Akti ja Maastrichti leppe üle peetud läbirääkimisi (Katz 2000) ehk siis aega 1980. aastate lõpul ja 1990. aastate algul, mil majandusühendusest hakkas kujunema suurema poliitilise võimuga liit¹⁴. Algusaegadel hoidus Euroopa lausa teadlikult avalikust kommunikatsioonist, sest kardeti, et informeeritud avalikkus võib tõkestada

¹² Raskustest, mis Euroopa Liidus tekiksid rahvuslikel tasanditel levinud demokraatlikku legitiimsust andvate mudelite juurutamisest ühenduse tasandil, loe Katz 2000 ja Höreth 2002.

¹³ See ei tähenda, et üldse tähelepanu ei pööratud. Juba 1974. aastal leppisid ühenduse valitsusjuhid Pariisi tippkohtumisel kokku tellida uurimus kodaniku- ja poliitilistest õigustest, mida kodanikele andes saaks neid ELi institutsioonidele lähemale tuua. Rahva arvamuse uurimine Eurobarometri küsitlustega algas 1973. aastal.

¹⁴ Euroopa Liidu integratsiooni olulistest verstapostidest annab ülevaate Lisa 1

Euroopa integratsiooni (Meyer 1999). Ühenduse otsustusmehhanismi tõttu keskendus Euroopa Komisjon eelkõige reaalse otsustusõigusega riigijuhtide veenmisele ning jättis avalikkussuhted unarusse. Rahvas tuletas seda aga teravalt meelde 1992. aastal, mil taanlased lükkasid referendumil tagasi Maastrichti leppe ja prantslased kiitsid selle heaks vaid napi häälteenamusega. Pea sama kordus 2005. aastal, kui Prantsuse ja Hollandi valijad lükkasid referendumil tagasi Euroopa põhiseaduse leppe. Nagu Gerhards (1993) märgib, muutubki avalikkus otsustajate jaoks oluliseks siis, kui rahvas kasutab või saab kasutada oma sanktsioneerivat võimu. Komisjoni kehv kommunikatsioonivõime aitas 1999. aastal kaasa ka Jacques Santeri juhitud Komisjoni korruptsiooniskandaali võimendumisele, mis viis lõpuks Komisjoni tagasiastumiseni (Komisjoni ajaloolisest kommunikatsiooninõrkusest ja Santeri juhtumi analüüsi vaata Meyer 1999, Euroopa Komisjoni volinike keerulisest olukorrast meediaga suhtlemisel vaata ka Smith 2004). Lisaks on muret tekitanud Europarlamendi valimiste madal osalusprotsent¹⁵.

Uurijate valdav seisukoht on, et Euroopa Liidu legitiimsust suurendaks just neid legitiimsele demokraatialle vajalikke funktsioone täitva Euroopa avalikkuse areng ning selle avalikkuse kaudu tekkiv Euroopa identiteet (ehk Euroopa „rahvas“, mida ELi juhid valitsevad). Kuid nagu sõnastas probleemi oma 1993. aastal ilmunud Euroopa avalikkuse osas teedrajavas artiklis Gerhards, on Euroopa avalikkuse teke kaugel maas integratsiooniprotsessist, millega riigid annavad Euroopa Liidule aina enam kompetentse, ressursse ja kontrollifunktsioone. Kuigi näiteks Gerhards ja Habermas on legitiimsusprobleemi ja kommunikatsioonidefitsiiti lahates eri meelt, kumb on põhjus ja kumb tagajärg, pole defitsiitide omavahelises seotuses kahtlust.

Tuginedes Brüsselis töötavate Saksa korrespondentidega tehtud intervjuudel, tõi Gerhards välja rea põhjuseid, miks Euroopa teema massimeedias nappi kajastust leiab ja rahvuslik vaatenurk domineerib. Kuigi artikli ilmumise ajast on mõnede nimetatud aspektide tähtsus kahanenud, on siiski tegu ühe ammendavama loeteluga käsitletud kirjanduses, andes ülevaate kommunikatsioonidefitsiidi põhjustest.

¹⁵ 2004. aasta valimistel 43,66%, neist madalaim Slovakkias (16,96%), Poolas (20,42%) ja Eestis (26,89%). Allikas: Wikipedia

Gerhardsi põhjused Euroopa teema vähestele kajastamisele massimeedias:

- Euroopa Ühenduste (praeguse ELi) otsustusprotsessi iseloomustavad läbi-rääkimised ja rahvusriikides tihti endastmõistevate detailide harmo-niseerimine. See on meediale igav, sest selles puuduvad olulised uudisväärtuse kriteeriumid – konflikt, väärtused, draamatika, personaliseerimine.
- Seadusettepanekute ainuõigust omav Euroopa Komisjon langetab otsuseid kollegiaalselt ja kõneleb „ühel häälel“, välistades nii otsustusprotsessi avalik-kuse ja sisemiste konfliktide väljatoomise.
- Volinikke nimetavad valitsused, nende karjäär ei sõltu valijaist ning seega puudub neil vajadus kodanike heakskiitu otsida või neile otsuseid selgitada.
- Ühenduses puudub tugev institutsionaliseeritud opositsioon, mis jälgiks kriitiliselt Komisjoni ja ministrite nõukogu tegevust ning tooks teemasid meediale allikaks olles avalikkuse ette. Parlament on selleks liiga nõrk ja võimutu.
- Tagasihoidlikult on Brüsselis esindatud ka sotsiaalsed liikumised ja huvigrupid, kes avalikkust mobiliseerida suudaks.
- Brüsseli korrespondendid konkureerivad piiratud ruumi pärast oma väljaandes/kanalis teiste väliskorrespondentidega. Seejuures on Brüsseli teemade puhul tihti tegu hoopis sisepoliitika valdkonda ulatuvate küsimustega.
- Ka riikide poliitilised süsteemid ei soosi teemade esilekerkimist avalikkuses. Parlamendi kontroll valitsuse eurotegevuse üle vastava komisjoni abil aitaks kaasa teemade muutumisel vastuoluliseks ja seega ajakirjandusele huvipakkuvaks.

Gerhardsi põhjused rahvusliku vaatenurga domineerimisele:

- Brüsseli korrespondentideni jõudev informatsioon on tihti juba rahvusliku kallakuga, eriti tippkohtumiste ajal, sest nende allikas on rahvuslik (riigi esindus Ühenduse juures või kohtumisel osalev valitsuse esindaja).
- Ministrid pöörduvad meedia kaudu samuti eelkõige oma riigi kodanike (ehk oma valijate) poole. Sellega kaasneb Brüsseli süüdistamine negatiivsetes mõjudes oma riigile, kuid edu puhul hoopis enda saavutuste esiletoomine.

- Brüsselis töötavad ajakirjanikud tunnetavad oma kuuluvust eelkõige rahvuslikul tasandil, mitte aga ideoloogilisel pinnal (parem-vasak), nagu rahvuslikul pressil on tavaks. (Gerhards 1993: 103-107)

Kõik need aspektid aitavad kaasa sellele, et ideaalis eksisteeriva ühtse Euroopa avalikkuse asemel võib ELis kohata 27 erinevat rahvuslikku avalikkust, mille omavahelised kontaktid on napid.

3. Meetod

AIM-i projekti raames intervjuerisid osalised 2006. aasta kevadel kokku 142 Brüsselis oma riigi väljaannete heaks korrespondendina töötavat ajakirjanikku. Mõni väiksem riik nagu Eesti, Leedu või Iirimaa sai küsitleda kõiki oma maa korrespondente, suuremad riigid tegid valiku, lähtudes väljaannete või kanalite tüübist. Kõige vähem korrespondente, kaks, oli Eestil, kõige rohkem intervjuusid, 48, tegi Saksamaa. Lisaks tegid projekti osalised intervjuud 14 Euroopa Komisjoni pressiesindajaga (24st), samuti kaheksa Euroopa Komisjoni liikmesriikide esinduse pressitöötajaga ning üheksa liikmesriigi alalise esinduse Euroopa Liidu juures pressiesindajaga.

Kuna intervjuude peamine eesmärk oli saada küsitletava isiklik seisukoht ELi kajastuse kohta, hinnati parimaks lähenemiseks kvalitatiivne intervjuu¹⁶. Inimeste autentsete muljete ja kogemuste saamiseks on avatud küsimused parim valik (Kopper & Nitz 2007: 10). Küsitluse läbi viimiseks töötati välja ühised semistruktureeritud intervjuujuhendid, mille raames oli iga riigi meeskonnal võimalik viia küsitlus läbi oma teaduslike standardite kohaselt. Iga intervjuu kestis 40-80 minutit. Nende tulemusi analüüsiti hiljem interpreteeriva hermeneutilise kontentanalüüsiga, kasutades kohati ka kvantitatiivseid elemente. Iga riik koostas emakeeles läbi viidud intervjuude põhjal inglisekeelse raporti, mille põhjal käesolev töö ka koostatud on. See võimaldas saada kogu vajaliku materjali väga kontsentreeritult ja aitas välja sõeluda kõige olulisemad aspektid. Kogu originaalmaterjali käsitlemist takistas ka keelebarjäär, kuna kõik osalejad viisid intervjuud läbi oma emakeeles. Siiski on minu käsutuses Saksa korrespondentidega tehtud intervjuude transkriptsioonid ja kasutan neid kohati raportite materjali täiendamiseks. Vaadeldes ajakirjanike hinnangut Euroopa avalikkusele, toetun suures osas just neile. Saksa intervjuud valisin välja, sest neid on kõige rohkem, lubades enam-vähem arvestatavat valimit. Töö teooriaosas käsitletud artiklitest tuleb ka välja, et Saksa meediat peetakse Euroopa kajastamise osas üheks eesrindlikumaks, seega võib viiteid Euroopa avalikkuse kohta kõige tõenäolisemalt leida just sealt. Samuti mängis olulist rolli saksa keele valdamine.

¹⁶ Kasutatud semistruktureeritud intervjuujuhend (Eesti tarbeks) on esitatud Lisas 2

4. Empiirilised tulemused

4.1 Brüsseli olud

Brüsselis töötavate korrespondentide ja euroinstitutsioonide esindajate suhete mõistmisel on oluline tunda raamistikku, milles nad töötavad ehk Brüsseli keskkonda. Nagu nähtub intervjuudest, on tegu paljusi erilise tööpaigaga ning selle iseloomulikud jooned määravad oluliselt ka ajakirjanike ja nende allikate vaheliste suhete laadi.

4.1.1 Üldiseloostus

Belgia pealinn Brüssel on 27 (uuringu hetkel 25) liikmega Euroopa Liidu keskus, siin paiknevad paljud selle tähtsamad institutsioonid, eelkõige täidesaatva võimuga Euroopa Komisjon, sellele alluvad peadirektoraadid ning seadusandliku võimuga Euroopa Parlament (mis, tõsi küll, ühe nädala kuus töötab Prantsusmaal Strasbourgis). Seega on tegemist Euroopa Liidu maade ühe võimukeskmega, kus langetatakse kogu liitu puudutavaid otsuseid ja mõistetakse, et suur osa Euroopa meediaväljaannetest ja kanalitest peab vajalikuks oma ajakirjaniku kohapeale saatmist. Mitmel juhul on Brüsseli korrespondent väljaandele või kanalile (näiteks saab tuua Eesti ja Iiri rahvusringhäälingud) tegelikult kogu Euroopa korrespondent, reisides vajadusel sinna, kus toimub midagi olulist.

Euroopa Liidu akrediteerimiskeskuse andmeil oli 2006. aasta juuli seisuga Brüsselisse püsivalt akrediteeritud 1147 ajakirjanikku (Kopper & Nitz 2007: 11). See ei peegelda küll täpselt kohapeal töötavate ajakirjanike arvu, sest sinna hulka kuuluvad ka ajakirjanikke saatvad tehnilised töötajad (nt operaatorid); samuti on neid ajakirjanikke, kes on küll püsivalt akrediteeritud, ent ei resideeru Brüsselis, sõites kohapeale vaid vajadusel. Üks osa vabakutselistest ajakirjanikest teevad lisaks kaastööd mitmele väljaandele või kanalile korraga.

Üks Brüsseli eriomaseks tööpaigaks teev asjaolu on institutsioonide ja ajakirjanike tihe koondumine ühte piirkonda, nn eurokvartalisse Schumani platsi ümbruses.

«Brüssel on kui puhkusekülake. Kõik korrespondendid on kodust eemal, nad elavad piiratud keskkonnas, väikeses linnas, mis pole linnana ise eriti kõitev. Need, kes elavad Euroopa institutsioonide ümbruses, elavad kui ülejäänud linnast täiesti eraldatud mikrokosmoses. Moskvas või Pariisis see nii ei ole.» (Itaalia ajakirjanik)¹⁷

See toob kaasa tiheda mitteformaalse läbikäimise selle mikrokosmose asukate vahel (sellest lähemalt allikaid käsitlevas alapeatükis). Tihti on eri maade ajakirjanike kontorid ühes hoones või lausa ühe koridori peal ning omavaheline suhtlus, nii sotsiaalne kui tööalane, on tihe. Seejuures ei taju nad teineteist valdavalt konkurentidena, isegi kui tegemist on ühest riigist pärit ajakirjanikega, sest Brüsselis ei toimu korrespondentide vahel võidujooksu infole. Kuna iga päev toimub Brüsselis sedavõrd palju briifinguid, kohtumisi ja pressikonverentse, ei jaksa üks ajakirjanik kunagi kõige toimuvaga kursis olla ning ajakirjanike vahel toimib vastastikune abistamine.

«Siin on õige tasakaal konkurentsi ja koostöö vahel. Kui Roomas on 80 ajakirjanikku ühe teema kallal, siis siin on ühele ajakirjanikule 80 teemat. On võimatu kõike katta ja just seetõttu muutub koostöö vajalikuks, Kui ma polnud mõne ministri pressikonverentsil, saan küsida kolleegilt ministri seisukohta ja saan olla kindel, et ta vastab mulle.» (Itaalia ajakirjanik)

«Kui montaažiruumid on samas koridoris, saab teineteisele hõigata: „Kas sul [Rootsi peaministri] Perssoni avaldus on lindis?“. Siis sa lähed ja vaatad seda. Nii on sul õiged faktid.» (Soome teleajakirjanik)

Eriti oluliseks muutub rahvustevaheline koostöö neli korda aastas toimuvate tippkohtumise ajal, mil rahvuslikud pressikonverentsid toimuvad samaaegselt. Teiste riikide seisukohtade teadasaamiseks ja sellega üldpildi paremaks tajumiseks käib ajakirjanike vahel tihe infovahetus. See puudutab valdavalt vaid ametlikku informatsiooni, kuid ajakirjanike sõnul vahetavad omavahel hästi läbi saavad eri

¹⁷ Siin ja edaspidi ei viita ma teksti sees rahvuslikule raportile, kust tsitaat vms võetud on. Raportite nimekiri on eraldi välja tooduna kasutaud kirjanduse osas.

riikide korrespondendid teineteisele teenete tegemise korras teinekord ka mitteametlikku, eksklusiivset informatsiooni. Tihti on tegu infoga, mis kolleegile läheb rohkem korda, kui teavet andvale ajakirjanikule.

4.1.2 Infoväli

Brüsseli ääretut ja keerulist infovälja, teabe üleküllust nimetasid paljud samuti sellele lähetuspaigale eriomase tegurina. Eri ajakirjanikud nimetasid ajana, mis kulus neil sisse elamiseks ja õppimiseks, kuidas eristada olulist mitteolulisest, tundma õppida protsesse ning näha keerulise eurosõnavara taga asja tegelikku tuuma, kolme kuud kuni kahte aastat. Üks Soome ajakirjanik ütles:

«Kui läksin oma esimesele [Komisjoni] keskpäevabriifingule, sain ma küll aru, mida nad rääkisid, kuid mitte selle tähendusest. Ma ei teadnud, millel põhines Komisjoni ettepanek, kui kaugele poliitiline protsess oli arenenud ja kuhu ta edasi läheb. Miks Komisjon seda teeb? Ma polnud kursis ka nende kasutatavate lühenditega, mis tegi arusaamise veel raskemaks.»

Kuigi ohtrast informatsioonist vajab ajakirjanik oma konkreetse loo jaoks vaid murdosa, ei saa ta siiski ülejäänud lihtsalt ignoreerida, sest see on vajalik üldise kursisoleku jaoks. Sama puudutab liikmesriikides toimuvaid poliitilisi debatte, mil on oma mõju Brüsseli poliitikakujundamise juures.

«Sa võid suurest osast informatsioonist küll mööda vaadata, kuid sa pead seda teadma. Pead olema teadlik poliitikakujundamise niitidest, kuigi sa ei pruugi seda sel päeval oma loosse sulandada.» (Iiri teleajakirjanik)

Toimivas orienteerumiseks on ajakirjanike sõnul äärmiselt oluline luua võimalikult palju kontakte ametnike, diplomaatide, poliitikute ja lobistidega, kes selgitavad tihti keerulise sõnavara taga peituvat; lisaks pääsemine võimalikult paljudesse meilinglistidesse, kus liigub ametlik info. Samuti tunnistasid paljud, et infoväljas orienteerumisel ning protsesside tajumisel toetutakse palju vestlustele kolleegidega, taas seetõttu, et ise ei jaksata kõigil silma peal hoida. Mitmed intervjuueeritavad

ütlesid, et oma Brüsseli-aegade alguses abistasid kogenumad kolleegid, mitte tingimata samast riigist, neid keerulise süsteemi tundmaõppimises ning kontaktide loomisel.

Kõik intervjuueeritud Brüsseli ajakirjanikud märkisid, et nende töö ja igapäevarutiini lahutamatu ja üks tähtsamaid osi on Komisjoni keskpäevane pressibriifing, kus ajakirjanike ette astuvad komisjoni volinikud ja nende pressiesindajad, tutvustades Komisjoni värsked ettepanekuid. Iga päev koguneb sinna mõnikümmend kuni paarsada korrespondenti. Samas tõdesid väga paljud ajakirjanikud, et selle igapäevase ürituse peamine eesmärk nende jaoks pole mitte ametliku info saamine (sest pressikonverentsi kantakse üle ka internetis), vaid kokkusaamine kolleegidega.

«Paljud lähevad sinna sõpradega kokku saama. Tihti pole briifingu ametlik sisu üldse seal olemise peamine eesmärk.» (Rahvusvahelise päevalehe korrespondent)

Üks Saksa ajakirjanik märkis: «Tegelik briifing toimub pärast briifingut,» viidates sellega, et ajakirjanikud kasutavad võimalust ja vestlevad pärast briifingut pressiesindajatega privaatset, kogumaks taustainformatsiooni.

4.1.3 Kirjutamata reeglid

Suhtlus ajakirjanikega toimib Brüsselis kolmel tasemel – ametlik ehk *on-the-record*, mitteametlik ehk *off-the-record* ja taustainfo. Esimese puhul võib ajakirjanik saadud infole viidata allika nimega¹⁸, teisel puhul võib ta viidata ebamääraselt, ilma nimeta (nt „ühe pressiesindaja teatel“, „Komisjon allikate sõnul“, „diplomaatiliste ringkondade kohaselt“). Taustainfo puhul ei tohi ajakirjanik millelegi viidata, vaid peab esitama info, nagu oleks tegu tema enda järelduste või mõtetega. Kokkulepitud suhtlustasemest mitte kinni pidamine ei too ajakirjanikule kaasa reaalseid sanktsioone, kuid ta riskib kolleegide austuse ja oma allikate kaotamisega.

¹⁸ *On-the-record* rääkimise õigus on Euroopa Komisjonis vaid valinikud ja tema pressiesindajal.

Peale ametlike pressikonverentside toimub Brüsselis ka ohtralt mitteametlikke briifinguid, mille eesmärk on selgitada ajakirjanikele lahti mõne otsuse või protsessi tehnilised detailid ja kus esinevad valdavalt eksperdid. Komisjoni pressisaalis on koguni süsteem (punane tuluke), mis annab ajakirjanikele märku, millise taseme infot (ametlik/mitteametlik) pressiesindaja parasjagu edastab. Lisaks korraldavad regulaarseid mitteametlikke briifinguid (näiteks õhtusöökide vormis) oma riigi ajakirjanikele mõned rahvuslikud esindused (nt Soome, Prantsusmaa). Korrespondendid hindavad mitteametlikke briifinguid kõrgelt, kuna see aitab neil orienteeruda Brüsselis kompleksses infoväljas.

4.1.4 Allikad

Peamine allikas Brüsselis töötavate ajakirjanike jaoks on Euroopa Komisjon ja selle pressiteenistus. Suhtlus Euroopa Parlamendiga käib põhiliselt isiklike kontaktide kaudu parlamendisaadikutega, mitte niivõrd sealse pressiteenistuse abil. Kõige kriitilisemad oldi Euroopa Liidu Nõukogu pressiteenistuse töö suhtes, märkides, et (tipp)kohtumiste ajal hangitakse infot rahvuslike esinduste kaudu.

Allikate rohkus on aspekt, mida samuti paljud ajakirjanikud Brüsseli puhul eriliselt esile toovad, pidades selle all silmas nii ametlikke kui mitteametlikke allikaid. Komisjonis on igal volinikul (neid on praegu 27) oma pressiesindaja, lisaks saab ametlikku informatsiooni teistelt institutsioonidelt ja nende allüksustelt (nt Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlament ja selle franktsioonid) ning rahvuslikest esindustest; ametlike kohtumiste ja nõupidamiste ajal on võimalus lisaks rääkida teiste maade ministritega, et saada teisi vaatenurki.

«Prantsusmaal, iseäranis kohalikul tasandil, on ainult üks inimene, kelle poole sa [info saamiseks] pöörduda saad, sul pole alternatiivset rahandusministeeriumi. Brüsselis on nii: „Te ei taha meiega rääkida, olgu, me läheme Belgia ministri juurde.“ Ja me ei kõhkle seda tegemast. See aitab meid tõele lähemale, kui ainult üht-kaht allikat kasutades.» (Prantsuse teleajakirjanik)

Samuti on ajakirjanike käsutuses rohkelt euroinstitutsioonide töötavaid mitteametlikke allikaid, kellega nad on suutnud luua kontakti ja usaldusliku läbisaamise. Nagu juba mainitud, on Euroopa Liiduga seotud inimesed koondunud tihedalt Brüsseli nn eurokvartalisse ning ka töövälisel ajal puututakse omavahel tihedalt kokku, luuakse suhteid, arutatakse teemasid, vahetatakse infot. Just selliste kontaktide kaudu jõuab ajakirjanikeni suur osa mitteametlikust informatsioonist, mis tihti saavad uudisloo aluseks. Korrespondendid märkisid, et kuna ELi süsteem on väga suur, on sealt alati võimalik leida mõne otsuse või ettepanekuga rahulolematuid isikuid, kes annavad mitteametlikult või taustainfo tasemel kriitilisi hinnanguid. Ajakirjanike sõnul on nad täheldanud, et teinekord on kergem mõne probleemi kohta saada infot nende riikide esindustest, kes antud teemaga pole nii tihedalt seotud, nii olevat väiksemate riikide nagu Soome ja Luksemburgi esindajad avameelsemad ja vastutulelikumad, kui suurriikide ametnikud ja diplomaadid. Üks Eesti ajakirjanik täheldas, et kui Eesti esindus vaikus, oli 2004. aasta liitumise eel võimalik infot hankida teiste liituvate maade, näiteks Poola esindajatelt, sest riikide ees seisvad probleemid olid sarnased. Samas tõdesid näiteks Soome ajakirjanikud, et ka isikliku suhtevõrgustiku loomisel on paremas seisus suurte riikide ja mõjukate väljaannete esindajad; teiste jaoks on see märksa raskem. Kui euroametnikud lekitavad salajast informatsiooni, siis teevad nad seda pigem Financial Timesile või Reutersile, kui väikeriikide korrespondentidele. Seega on neile ajakirjanikele oluliseks infoallikaks ka teised mõjukad meediakanalid, mille suhtes kostus intervjuueeritute seast nurinat.

«Financial Times on väga hea just seetõttu, et saab kogu olulise informatsiooni eksklusiivselt. Minu vaatenurgast on see igav. Ma võiksin oma uudised võtta FTst, kuid sel pole ju mõtet. See tähendab, et pean tegema midagi muud, kui FT ja see pole lihtne. Selles mõttes teeb FT mu töö keerulisemaks ja ma pole sellega rahul.» (Soome ajakirjanik)

Paljud mainisid Financial Timesi erilist positsiooni, tänu millele saavad nad info kätte varem ning võivad loo avaldada juba päeval, mil teemat Komisjoni keskpäeval pressikonverensil ametlikult esitletakse. Financial Timesi ajakirjanik ise selgitas olukorda järgmiselt:

«Kui volinik tuleb mille suurega välja ja tahab teha seda nähtavaks, soovib ta ilmselt anda intervjuu FTle, sest inimesed loevad seda lehte. See on nende (Komisjoni – AO) jaoks hea teadetatavus. Nad saavad küllalt ausa kajastuse. Nad teavad, et inimesed Brüsselis ja liikmesriikide pealinnades loevad seda.»

Küll märkisid mitmed Brüsselis kauem töötanud ajakirjanikud, et viimastel aastatel on mitteametliku suhtluse osakaal vähenenud, kuna ajakirjanike arv Brüsselis aina suureneb ning eelmine, Roman Prodi juhitud Komisjon piiras oluliselt mitteametlikku suhtlust ajakirjanikega.

«Vanasti oli veidi teistsugune kultuur, kui pressiesindajad tavatsesid veeta rohkem aega ajakirjanikega pärast briifingut kohvi juues. See oli väga hea kokkupuutepunkt, kus kuulsid, mis on toimumas ja tulemas. See mitteametlik osa on viimase kahe aastaga oluliselt vähenenud.» (Iiri ajakirjanik)

Lisaks on Brüsselis ka arvukalt huvigruppide esindajaid ja nende heaks tööd tegevaid lobiste, ent ajakirjanike hinnangul on nende tegevus suunatud rohkem ELi institutsioonidele kui ajakirjanikele. Neilt võib saada küll abi asja sisu ja tehniliste aspektide mõistmisel, ent ajakirjanikud peavad alati silmas, et neilt saadav info on kallutatud.

4.2 Ajakirjanike tegevusruum

4.2.1 Rahulolematus ametliku infoga

Kuigi ajakirjanikud tunnistavad Brüsseli ametliku info kergelt kättesaadavaks, on neil etteheiteid selle sisukusele ja arusaadavusele. Põhilised etteheited puudutavad kuiva, ebahuvitavat ja keerulist keelekasutust, kuid ka sisutust või vastupidi, olulise mittepiisavat esiletoomist. Ajakirjanikud viitasid ka, et praegune Komisjon ei tee piisavalt seadusandlikke algatusi ja on varasemaga võrreldes väiksema võimuga, mistõttu pole neil piisavalt uudiseid, mida edastada ja briifingud on sisutühjad. See

aga ei takista neil neid siiski korraldamast ning arvukalt pressiteateid tootmast. Rahvuskeeltesse tõlkimisel muutuvad pressiteated teinekord veelgi arusaamatumateks.

«[Pressiteadete] esimesest reast kaugemale jõudmiseks pead olema tõesti pühendunud. See on bürokraatlik sõnamulin. Olen kindel, et kui oled asjadega kursis ja saad sellest aru, on seal sinu jaoks mingit huvitavat infot. Kuid nad lihtsalt ei müü. Need ei haara kedagi, kes pole just täielik eurofriik.» (Suurbritannia ringhäälinguajakirjanik)

«Proovige nende (Komisjoni – AO) pressiteateid lugeda: need on halvasti kirjutatud, tihti vaatavad mööda suurepäraseid lugudest, oma lähenemiselt on need väga tehnilised. Nad üritavad uudiseid toota, kuid selleks peab sul olema uudiseid, mida müüa.» (Iiri ajakirjanik)

«Euroopa institutsioonide kommunikatsioon on ähmane, teinekord on seal propagandat rohkem kui informatsiooni, sest Komisjoni initsiatiiv pole [uudiseks] piisav. Selle asemel, et tunnistada probleeme ja neid hukka mõista, et neist jagu saada, on Komisjon naiivselt optimistlik, teeseldes, et kõik on korras.» (Itaalia ajakirjanik)

«Kui Komisjon teeb ettepaneku, viitavad kõik faktid selles ühte suunda. Sulle saadetakse sõnum: „Oh, seni olid meil ebamõistlikud poliitikad, kuid nüüd leidis Komisjon õige tee ja just seda pidi peaksime minema.“ Selline narratiiv vähendab nende usaldusväärsust ja tekitab mul tõe seda tsiteerida.» (Soome ajakirjanik)

«Erinevalt ÜROst, kes on väga hea oma edulugude näitamisel, ei tee Komisjon seda. Tal on suurepärase teavituseorganisatsioon, isegi liiga suurepärase selles mõttes, et kõik on sulle nii lihtsaks tehtud. Kuid selle asemel, et näidata viit kohta, kus [Komisjoni eraldatud] raha on midagi muutnud, kirjutavad nad lihtsalt pressiteate, et raha on kulutatud.» (Suurbritannia ringhäälingukorrespondent)

Seepärast märkisid paljud, et Komisjoni (kui peamise Brüsseli infotootja) pressiteated ja briifingud on tihti vaid lähtekohaks uudisloo tegemisel. Kuna Komisjoni info on valdavalt üldine (s.o. suunatud kogu euroliidule kui tervikule) ja poliitiliselt neutraalne, otsivad korrespondendid täiendavat ja algteabele lisaväärtust andvat infot artikli või loo tarbeks mitteametlikelt, rahvuslikelt või poliitilistelt allikatelt.

Töö Brüsselis erineb tööst teistes korrespondentide sihtkohtades ja ka nende kodumaal, sest on väga harva võimalik kajastada poliitilist protsessi (kui näiteks rahvuslikul tasandil saab kirjutada vaidlustest võimuliidu ja opositsiooni vahel mõne reformi üle). Samas on protsessi kajastamine, poliitilise narratiivi loomine üks poliitilise ajakirjanduse tüüpilisemaid näiteid, mis on eriti levinud näiteks Itaalias. Brüsselis aga esitleb Komisjon ajakirjanikele ainult protsessi lõppsaadust – otsust, mis on poliitiliselt neutraalne (või sellisena rüütatud) ja üpris tehniline. Korrespondendid kurtsid aga just otsuseni viinud protsessi läbipaistmatuse üle, seda nii Komisjoni tasandil kui Euroopa Liidu Nõukogus.

«On teatav vastuolu ametliku info ja ametnikevahelise tegeliku dünaamika väljapaistvuse vahel, tegeliku Euroopa Komisjoni debati ja eriti riikide pealinnade ning Komisjoni vahelisi suhteid puudutavate uudiste osas.»
(Itaalia ajakirjanik)

Seetõttu hindasid mõned korrespondendid Euroopa Parlamenti, kus poliitilised vastuolud tulevad selgemini esile. Samuti märgiti europarlamenti puhul, et saadikud on ajakirjandusega suhtlemises varmad ning avatud ja nende, kui kodumaal küllalt tuntud isikute kasutamine annab lugejale lähedustunnet.

Komisjoni pressiesindajate tööga oldi üldiselt rahul. Märgiti siiski, et mõned neid on väga head, tunnevad ajakirjanike vajadusi ja oskavad neile vastu tulla, teised jälle ei saa oma ülesannetega hakkama.

Ajakirjanikud tunnistasid nende päritoluriigist ja väljaandest tingitud hierarhiat nende seas, mis mõjutab nende juurdepääsu informatsioonile, näiteks võimalust esitada pressikonverentsil küsimusi või intervjuuerida kõrgeid ametnikke, sh volinikke.

«Komisjon ei eelista kedagi, kuid kui sa kätt tõstes ütled, et esindad Reutersit või mistahes suurt Prantsuse ja Itaalia ajalehte – nüüd ka suurt Poola ajalehte – on sul paremad võimalused küsimust esitada. See pole isiklik, see sõltub väljaandest. Loomulikult on olemas ka isiklik aspekt – mõned ajakirjanikud on silmapaistvamad kui teised.» (Eesti ajakirjanik)

Üks Prantsuse raadioajakirjanik väljendas rahulolematust, sõnades, et Komisjon näib tema jaoks töötavat liiga palju kirjutava pressiga, eriti tippväljaannete nagu Frankfurter Allgemeine Zeitung ja Financial Timesi heaks, ignoreerides elektroonilise meedia vajadusi.

4.2.2 Hinnangud uudisväärtusele

Uudistel, mida korrespondendid Brüsselist edastavad, saab eristada nelja peamist valikukriteeriumi – olulisus kodanikele, protsesside mõjukus, konfliktid ja kriisid ning rahvuslik aspekt. Samas hajutavad uudisväärtuslikkust otsuse vastuvõtmise mitmetapiline protsess ja hägus otsustusmehhanism. Esimese nimetatud valikukriteeriumi – olulisuse – alla käivad inimeste igapäevaelu ning rahakotti mõjutavad otsused, näiteks ühtse Euroopa juhiloo sisseviimine või mobiili roamingtasude ühtlustamine. Tähelepanu ja kajastust pälvivad tihti ka ulatuslikud, tavainimese jaoks abstraktsemad protsessid nagu Euroopa Liidu laienemine ning Euroopa Liidu põhiseaduse leppe ümber toimuv, kus esineb sageli ka konfliktiaspekt.

Ajakirjanike päritoluriigiga seotud uudised moodustavad mõnede korrespondentide sõnul lõviosa, isegi kuni 90 protsenti nende uudistoodangust, mis näitab rahvuslikku aspekti ühe tähtsaima uudisväärtuslikkuse kriteeriumina. Selle alla käivad nii spetsiifiliselt nende kodumaaga seotud aspektide otsimine Komisjoni (või teiste institutsioonide) üldistest otsustest või ettepanekutest kui kodumaa poliitilises elus toimuvatele debattidele vastukaja otsimine Brüsselist. Olulisel kohal on prominentsus, aga seda rohkem rahvuslikust kui üle-euroopalisest aspektist. Ajakirjanike hinnangul on euroinstitutsioonides väga vähe inimesi, kes oleksid tavakodaniku jaoks tuttavad näod ja prominentsus tähendab eelkõige kodumaa tuntud poliitikute euroteemaliste tegemiste ja väljaütlemiste kajastamist.

«90 protsendil Brüsselist tulevatest uudistest peab olema Itaalia vaatenurk. Seega, kui Euroopa Liidust tulevad uudised ei oma mõju Itaalia poliitikale või inimestele, siis ei paku nad juba definitsiooni järgi huvi. Üle-Euroopalised teemad nagu põhiseaduse lepe, on väga haruldased. See oli midagi suurt, mis pakkus kõigile huvi. Põhiseaduse lepe ise polnud loomulikult lehes, selle asemel avaldasime uudiseid vaidlustest Euroopas ja selle kristlike juurte üle, sest need oli Itaalia mikrovaidlused Euroopa kontekstis.» (Itaalia ajakirjanik)

Traditsiooniliste uudisväärtuse kriteeriumite kõrval tunnistavad korrespondendid oma töös ka mitmeid teisi tegureid, mis eurokajastust mõjutavad, teiste seas kolleegide tööd. Üks Itaalia ajakirjanik kirjeldas, et neil on kombeks briifingult lahkuda niipea, kui nad on omale vajalikud tsitaadid kätte saanud. Ajakirjaniku püsti tõusmine ja lahkumine (sest Itaalia uudisruum väärtustab kõrgelt konkureerivatest väljaannetest kiirem olemist) on ausa mängu raames kokku lepitud reeglite kohaselt märguandeks teistele, et ajakirjanik kavatseb kajastada just seda teemat ning sunnib teisi ajakirjanikke kiirelt otsustama, kas teha sama. Osa ajakirjanikke kirjeldasid oma tööga seotud hirmude puhul esmajoones just kartust maha magada mõni uudis, s.o. et ülejäänud väljaanded kajastavad seda, kuid nende oma mitte. Mitmete teiste riikide, näiteks Saksamaa või põhjamaade esindajad sarnast survet nende tööle aga eitasisid. Üks Eesti korrespondent tõdesid lausa, et kuna Eesti ajakirjanikke on Brüsselis vaid kaks, pole neil endil ega toimetustel mingit standardit, mille järgi nende tööd mõõta.

Oluliste uudistekujundajatena tunnistati ka teisi mõjukaid meediaväljaandeid, kellest nimetati eelkõige Financial Timesi (Suurbritannia), Frankfurter Allgemeine Zeitungit (Saksamaa) ja Le Monde'i (Prantsusmaa). Üks Itaalia ajakirjanik märkis, et teinekord on ta enda jaoks mõne teema kui väheolulise kõrvale lükanud, kuid paari päeva pärast on ta sunnitud siiski seda kajastama, kuna sellest on kirjutanud näiteks Financial Times või International Herald Tribune. Mõjukad on ka uudisteagentuurid, näiteks Reuters ja Agence France Presse (AFP). Paar Rumeenia ja Iiri ajakirjanikku mainisid, et nende kodutoimetus kipub teinekord teemade valikul lähtuma rohkem agentuuridest, kui neist, kohapeal olevast korrespondentidest. Nii juhtub ka, et

toimetust tellib korrespondendilt loo, mille teemat nad nägid agentuuris, olgugi et oli varem korrespondendi samateemalise pakkumise tagasi lükanud.

Mõned ajakirjanikud tunnistasid uudisväärtuse puhul ajafaktoriga seotud raskusi, s.o. probleemi, mil on õige hetk sellest loo tegemiseks.

«Euroopa uudisprotsess on alati nii pikk ja keeruline, et üht uudist võidakse teatada viis või kuus korda pooleteise aasta jooksul. Seepärast on loos oluline selgitada protsessi, mida pole kunagi lihtne mõista. Kõigepealt antakse teada kokkuleppest, mis on poliitiline kokkulepe, siis tuleb tegelik kokkulepe, siis saab sellest parlamendi kokkulepe... see on väga kurnav.»
(Itaalia ajakirjanik)

«Euroopa Liidu protsesside arengut kirjeldada on sama, mis kirjeldada värvi kuivamist.» (Norra ajakirjanik)

Mitmeetapilisele heakskiiduringile lisandub asjaolu, et tegelikkuses rakendub otsus või kokkulepe alles kuude või aastate pärast. Seega on ühe protsessi jooksul mitmeid punkte, kus sellest annab teha uudist, kuid igal ajahetkel on ka omad miinusküljed – kui teha lugu alguses, on reaalsete muutusteni veel ohtralt aega (ja see kahandab inimeste huvi uudise vastu), kui oodata jõustumishetke, võib väita, et tegemist on vana uudisega.

«Poliitilise debati ajastatus Prantsusmaal ei kattu Brüsseli omaga. Valdavalt tekib see poliitilise protsessi väga hilises faasis ja kui prantslased mõistavad, et see [otsus] mõjutab neid, kui nad saavad tagajärgi hinnata, on möödunud kolm aastat. Ja neile öeldakse, et „otsus võeti vastu kolme aasta eest ja siis me rääkisime sellest“. Ja see on sulatõsi. Kuid inimesed ei saa sellest aru.»
(Prantsuse ajakirjanik)

Sellega seondub ka küsimus, kuivõrd õnnestub ajakirjanikul täita Brüsselis meedia nn valvekoera funktsiooni, näiteks mitteametlikke allikaid kasutades ja Komisjoni plaanidest varakult kirjutades mõjutada seda protsessi, probleemi toomisega kõneaineks vähemalt rahvuslikul tasandil. Seda aspekti ajakirjanikud intervjuudes

oma eesmärgina eraldi siiski välja ei too, pigem tuleb välja soov lihtsalt antud uudis teistest varem avaldada.

Teleajakirjanikud (ja vähemal määral raadioajakirjanikud) tõid esile neile spetsiifilise tehnilise probleemi, mis piirab kajastuse võimalusi. Teleklipid on valdavalt lühemad, neis pole võimalik probleemi väga süüvida ja seega otsivad teleajakirjanikud kirjutavast pressist enam konflikti, musta ja valge põrkumist. Brüsselis aga kipub kõik „hall“ olema, kurtis üks ajakirjanik. Samuti ei saa teleajakirjanikud nii väga toetuda mitteametlikele allikatele, kuna vajavad ekraanil inimest, tema tsitaate. Näo ja nimega saab Brüsselis aga edastada vaid ametlikku infot – seega on pressikonverentsid ja briifingud teleajakirjanikele märksa olulisemad kui kirjutavatele ajakirjanikele. Lugude visuaalse illustreerimise probleeme märkisid paljud teletöötajad, kirjeldades Brüsseli ürituste tüüpilti kui „mehi hallides ülikondades“.

4.2.3 Suhted kodutoimetuste ja -auditooriumiga

Kirjeldades suhteid kodutoimetustega tuleb esile kaks valdavat trendi: kas korrespondendid on oma tegevuses ja teemade valikus küllalt autonoomsed või seisavad nad vastakuti skeptiliselt meelestatud toimetaja(te)ga, kellele tuleb pidevalt teema olulisust selgitada ja lugu n-ö maha müüa. Esimene suundumus iseloomustab väiksemaid riike, väljaandeid ja kanaleid, kes usaldavad oma korrespondenti, teine suuremate riikide suuremaid väljaandeid-kanaleid, kus korrespondente on rohkem ning toimetusesisene konkurents leheruumile pingelisem. Lõplik otsus korrespondendi saadetud materjali kasutamise kohta teeb kohapealne toimetaja, lähtudes selle päeva üldisest uudispildist.

Ajalehed jagunevad samuti kaheks – vähemuses on need, kellel on lehes regulaarselt (enamasti iga päev) eraldatud teatud pind ELi temaatikale, mille korrespondendid peavad täitma (nt prantslaste Le Monde, Les Echos) ja enamuses lehed, kus püsivalt eurorubriiki pole ning uudised konkureerivad koha pärast sise- või välisuudiste külgedel. Korrespondentide hinnangul pole ELi teema aga kusagil, mõni üksik väljaanne välja arvatud, eriline prioriteet, teema asetus lehes või uudistesaares (või üldse sinna pääsemine) sõltub päeva teiste jooksvate sündmuste olulisusest ja arvust.

«Kui midagi muud huvitavat toimub, loobutakse esimesena just Euroopa Liidu uudisest, sest saadakse ka ilma selleta hakkama.» (Saksa vabakutseline korrespondent)

«See on kui vaiba müümine. Ma näitan neile (toimetajatele - AO) asjade silmapaistvat külge, peites selle keerulist poolt. Lähen kohe tuuma juurde ja räägin neile loo. See on kui „Ilias“ ja „Odüsseia“ 30 sekundiga, et võita nende tähelepanu. Mu lähtekoht on nende huvipuudus.» (Prantsuse ajalehekorrespondent)

«Ühelt poolt on sul nägemus, mis on oluline ja mida inimesed peaksid teadma, kuid kui sa ei sa suuda tekitada uudisetoimetajas huvi, pole oluline, kui tähtis see on. Niisiis üritad sa teha olulist huvitavaks ja huvitavat oluliseks.» (Iiri ajakirjanik)

Mõned riigid, nagu Suurbritannia ja viimase (Brüsselis korrespondentidega mitte esindatud) tabloidlehtede mõjul ka Iirimaa ja Prantsusmaa mõned väljaanded torkavad silma suurema eurokriitilisusega, määrates nii ka nende korrespondentide, veel rohkem aga kodutoimetuste uudiste valikukriteeriumeid ja lähenemisnurki. Valdav pole korrespondentide hinnangul siiski mitte toimetuste teadlik kriitilisus või euroteema allasurumine, vaid vähe teadlikkus Euroopa Liidu otsustusstruktuurist ja seal toimuvast ning Brüsseli sündmuste tajumine küll oluliste, ent igavatena. Seda kinnitas ka AIM-projekti esimene, toimetustes läbi viidud uuring. Nii mõnigi korrespondent ütles, et neile jäävad arusaamatuks toimetajate otsused, mille alusel üht lugu avaldada ja teist mitte. Lisati veel, et kui nende kodutoimetustel ongi mingi ELi kajastamise poliitika, siis nemad küll sellest teadlikud pole. Ajakirjanikud on täheldanud ka erinevusi oma toimetuse sees, sõltuvalt sellest, kas nad suhtlevad oma loo avaldamise osas sise-, välis- või majandusuudiste toimetusega, viidates sellele, et toimetuste hoiakud sõltuvad palju toimetaja isikust. Mitmed korrespondendid märkisid toimetuste kommet viidata eurotemaatika puhul tihti sellele, et see ei huvita lugejaid – väide, mille paikapidavuses ja tõestatuses ajakirjanikud kahtlesid,

Mõned täheldasid viimasel ajal toimetuste huvi langemist Euroopa Liidu vastu. Euroopa Liidule hiljuti seoses laienemise ja põhiseaduse leppe nurjumisega tekkinud negatiivset imagot (nt Prantsusmaal) kui toimetuste huvi tuhmumist pärast esialgset liitumisjärgset entusiasmi (näiteks 1995. aastal liitunud Soomes).

«Kõigil [Brüsseli korrespondentidel] on tunne, et kodutoimetused on järjest enam euroskeptilised, kas siis seepärast, et nii on moes või siis rahva hinnangu peegeldusena.» (Saksa ajakirjanik)

Olulise puudusena nimetasid korrespondendid seda, et kodust kaugel olles ei jõua nendeni tagasiside ning kontakt auditooriumiga on kerge kaduma.

«On keeruline mõista ja analüüsida, kuidas Brüsselis langetatavaid otsuseid rakendatakse ja võetakse vastu Prantsusmaal. Üks põhjus, miks „ei“-leeri võit Prantsuse referendumil [Euroopa põhiseaduse leppe üle] meid üllatas, oli see, et Brüsselis oleme kontaktis seadusandlike ja poliitiliste allikatega, kuid me pole „majast väljas“. Siit anname edasi osalise, Brüsseli versiooni Euroopast. Me ei näita siin Euroopat sellisena, nagu seda päriselt tajutakse.» (Prantsuse korrespondent)

Brüsseli „mikrokosmoses“, kus suheldakse pea ainult kolleegide ja euroinstitutsioonide esindajatega, on kerge kaotada perspektiivitaju ning saada ise masinavärgi osaks, kasutades eurožargooni ja lähtudes oma töös tugevalt ametlikust infost, märkisid nad samuti. Üks seda välja toonud Prantsuse raadioajakirjanik väitis aga, et see kummitab peamiselt kirjutavaid ajakirjanikke.

«On tõsi, et [korrespondendid] on peaaegu eristamatud Euroopa ametnikest, kellega nad iga päev suhtlevad. Ja nii liiguvad nad lugejaskonnast eemale, nad liiguvad kaugemale ka toimetustest. Meie mitte. Esiteks oleme pealiskaudsemad kui kirjutav press. Ma ei saa selgitada oma kuulajatele midagi, millest ma ise aru ei saa. Ajalehtedes näen ma aga iga kuu nelja-viit artiklit, mis on ilmselgelt lihtsalt ümberkirjutused ametlikest teadaannetest. Nad ei vaevu mõtlema, mida see tähendab, lähtudes arusaamast, et spetsialistid saavad sellest aru.»

Valdavalt ütlesid ajakirjanikud, et korrespondendikoht Brüsselis on nende kodumaa ajakirjandushierarhias prestiižikas. Sinna tööle satutakse valdavalt kahel viisil – kas saadetakse Brüsselisse kogenud ajakirjanik või asub meediale (reeglina vabakutselisena) kaastööd tegema muudel põhjustel sinna sattunud inimene. Olla saadetud korrespondent on prestiižsem ning tal on suurem toimetuse usaldus. Riigiti erineb, kas korrespondente roteeritakse või mitte. Näiteks Hispaania ja Prantsusmaa korrespondendid on valdavalt püsivad ning vanimad neist on Euroopa Liitu kajastanud paarkümmend aastat või kauemgi. Teistes riikides, näiteks Saksamaal ja Soomes kehtib korrespondentide rotatsioon, mis tähendab, et ajakirjanik töötab Brüsselis kolm kuni viis aastat ja siis läheb järgmisse korrespondendipunkti või tagasi kodutoimetusse. Seda nähakse kasulikuna, et ajakirjanik ei „kodustuks“, s.o. ei muganduks ühe paigaga, kaotaks perspektiivitunnet ja laiemat vaadet maailmale.

4.2.4 Ajakirjanike rolli enesemääratlus

Valdav osa korrespondentidest tunnistas, et ei eelda oma auditooriumilt suuri eelteadmisi Euroopa Liidu kohta ning seepärast alustavad nad iga loo esitlemist „nullist“, s.t. korrates üle Euroopa Liidu toimimise põhitõed. Osa ajakirjanikest sõnas, et eeldavad oma lugejalt/vaatajalt/kuulajalt siiski põhilise teadmist, näiteks mis on Euroopa Parlament või stabiilsus- ja kasvupakt. Taas iseloomustab selline suundumus rohkem väiksemate riikide ja väljaannete esindajaid, samas kui suuremate ja mõjukamate väljaannete ning agentuuride esindajad, samuti spetsiifilisemate väljaannete ajakirjanikud võivad omale lubada suuremat spetsiifilisust ja suunatud elitaarsemale osale rahvastikust. Vaid väike osa ajakirjanikke (näiteks Prantsuse ärilehe Les Echos esindaja) märkis, et kirjutavad eeldusega, et nende lugejad on spetsialistid.

Sellest tulenevalt märkisid paljud korrespondendid ühe oma ülesandena auditooriumi harimist Euroopa Liidu alal, selgitades selle olulisust ja toimimismehhanisme. Ühe Eesti ajakirjaniku sõnul püüab ta inimestes tekitada tunnet, et EL on loomulik osa nende elust.

Siiski ei tähenda hariva funktsiooni tunnistamine seda, et ajakirjanikud tegutseksid Euroopa Liidu „promojatena“ või Euroopa identiteedi tekitajatena; nad näevad end siiski valdavalt koduse avalikkuse huvides tegutsejana ega võta omaks, et Euroopa Liiduga seostatav kommunikatsioonidefitsiit oleks nende süü. Kui ka nad toetavad Euroopa integratsiooni ideed üldiselt, on ajakirjanike lähenemine nende sõnul objektiivne, vajadusel ka kriitiline – teistsugune lähenemine läheks vastuollu nende professionaalsete põhimõtetega. Ühe Soome ajakirjaniku sõnul on demokraatia defitsiit Euroopa Liidu institutsioonides struktuurne, mitte kommunikatsiooni-probleem, seega peaks sellega tegelema ka institutsioonid, mitte ajakirjanikud.

Lõviosa ajakirjanikest tunnistab ka, et ei saa omale lubada mingit spetsialiseerumist, kuna teemadering on niivõrd lai ja valdavalt on üht kanalit või väljaannet Brüsselis esindamas üks-kaks korrespondenti.

4.2.5 Ajakirjanike hinnang Euroopa avalikkuse olemasolule

See on peatükk, mille puhul kasutasin peale rahvuslike raportite veel kõiki Saksa ajakirjanikega tehtud intervjuusid (kokku 48), et paremini ja täpsemalt aru saada, kuidas ajakirjanikud Euroopa avalikkust mõistavad.

Uurimuse käigus küsiti ajakirjanikelt nende arvamust, kas on olemas Euroopa identiteet, avalikkus või ühtne ajakirjanduskultuur. Valdavalt olid ajakirjanikud kõigi nende suhtes skeptilised („Need on kõik suured sõnad,“ nagu üks Saksa ajakirjanik väljendus), kuid ühe või teise puhul nõustuti nende olemasoluga teatud määral.

Euroopa identiteedist kõneldes tõid ajakirjanikud välja ühisraha eurot, ristiusu pärandit, ühiseid (tihti sotsiaalseid) väärtusi, näiteks tolerantsi ja surmanuhtluse vastasust. Mitmed märkisid, et kuna Euroopa ise on kultuuriliselt väga mitmekesine, tuleb Euroopa identiteet ehk kõige paremini välja vastandumisel Euroopa välistele teguritele (näiteks USA ja ameerikalik sotsiaalmudel). Mitu Saksa ajakirjanikku arvas, et Euroopa on saanud iseenesestmõistetavaks praegustele noortele, keda üks korrespondent nimetas „Erasmuse-põlvkonnaks“, viidates sellega populaarsele õpilasvahetuse programmile. Enamasti aga pidasid ajakirjanikud ELi riikide

kultuurilist jms ühisosa liiga nõrgaks ja ühiseid sümboleid liiga väetiteks, et oleks võimalik rääkida Euroopa identiteedist.

Arvamused ja definitsioonid lahknesid Euroopa ajakirjanduse (s.o. Euroopa Liitu üle-euroopalisest vaatevinklist kajastava ajakirjanduse) osas. Oli neid, kes tajusid seda just euroopaliku vaatenurga kasutamisenä ja ütlesid, et näevad selle tekkimist. Kuigi Brüsseli töökeskkonnas on eri maade ajakirjanike rutiin ja töövõtted on üsna sarnased (ja erinevad rahvuslikest rutiinidest ja töövõtetest), ei näe ajakirjanikud ise selles Euroopa ajakirjandust.

«Siin tekib vaid Saksa ELi-ajakirjandus, Prantsuse ja Poola ELi-ajakirjandused. Loomulikult on kontakte kolleegidega, kuid igaüks ajab oma asja.» (Saksa korrespondent)

Sisulise poole pealt mainiti mõningaid spetsialiseerunud võrguväljaandeid nagu EUObserver ja EurActiv, samas tunnistades, et need kuuluvad Brüsseli nn siseringi ega ole eriti loetavad (ega arusaadavad) väljaspool seda. Iiri ajakirjanikud tõid seevastu esile, et neile kõlab Euroopa ajakirjandus pigem negatiivselt, tähistades liialt tihedalt euroinstitutsioonidega seotud ja seetõttu mitteobjektiivseid, euroliidu tegemisi kriitikavabalt promovaid korrespondente. Ka paar Saksa ajakirjanikku tunnistasid, et kauem Brüsselis töötanu sulandub euroliidu süsteemi ja mõneti võõrdandub kodutoimetusest ja oma auditooriumi muredest.

Euroopa ajakirjanduse olemasolu vastu kõige sagedamini kasutatav argument oli, et kuigi ajakirjanikud puutuvad omavahel sagedasti kokku ja vahetavad infot, töötavad nad ikkagi oma rahvusliku auditooriumi jaoks, tähendab rahvuslikku vaatenurka kasutades. Erinevad on ka ajakirjanduskultuurid. See oli üks põhiline argument ka Euroopa avalikkuse vastu, mille olemasolu paljud teravalt eitasid.

«Sellist Euroopa avalikkust pole, kus igaüks Prantsusmaalt võiks osaleda Saksamaa debattides ja sakslased Briti debattides.» (Prantsuse ajakirjanik)

«Asju nähakse ja hinnatakse ikkagi läbi rahvuslike prillide, mida ei saa inimestele ka ette heita, kuna nad kirjutavad ikkagi Saksa ajalehtedele.»
(Saksa ajakirjanik)

Saksa korrespondentide intervjuude uurimine näitas, et arusaamad Euroopa avalikkusest keskenduvad ümber kahe mudeli, millest ühe puhul on läbivaks märksõnaks teemad, teise puhul keel (ja identiteet). Esimene neist on Euroopa avalikkuses suhtes positiivsem ja optimistlikum, teine eitavam ja negatiivsem.

Esimene lähenemine näeb Euroopa avalikkuse teket rahvuslike avalikkuste euroopastumise vaatenurgast ja resoneerub Risse ja van de Steegi poolt välja pakutud mudeliga. Keskmes olevad teemad on just nn suured teemad (nt põhiseaduse lepe, ELi juhiluba), mis kõikjal korda lähevad. Üks ajakirjanik oli ka veendunud, et ainuüksi teemade samaaegne arutamine ja neile sarnase tähtsuse omistamine on piisav märk Euroopa avalikkuse olemasolust; teised olid jälle ettevaatlikumad.

«Kõik ajakirjanikud keskenduvad põhilistele tulemustele, märksõnadele, teemadele. Suured ja olulised teemad on kõigis riikides võrdselt esil. Mitte midagi sellest, mida ühes liikmesriigis arutatakse, ei lähe teiste jaoks päris kaduma. Vastused küsimustele võivad riigiti erinevad olla, kuid küsimused ja teemad on identsed.» (Saksa ajakirjanik)

«Sel (Euroopa avalikkusel) on võimalus eksisteerida just siis, kui on teemad, mida kõigis liikmesriikides olemuslikult tähenduslikena tajutakse. Sõda ja rahu, „jah“ või „ei“ ELile, võib-olla ka poliitilise liidu piirid või majandusruum. Ma ei usu, et teemad nagu *roaming* või sadamadirektiiv, kuigi olulised, suudaks kunagi tekitada avalikkust, diskussiooni, mis Varssavis või Masuurias oleks sama intensiivne kui Extremaduras.» (Saksa ajakirjanik)

«Usun küll, et aina enam hakatakse samu küsimusi liikmesriikides arutama ühel ajal. Kuid eri tasanditel või meediumites. Nii on kanalite koostöö jätkuvalt pidurdatud.» (Saksa ajakirjanik)

Samuti nägid seda vaatenurka pooldavad ajakirjanikud Euroopa avalikkust eksisteerimas segmenteerununa väiksemate gruppide (nt teadlased, poliitikud, ärimehed) tasandil Valdavalt arvati Euroopa avalikkus jäävat siiski kitsa eliidi pärusmaaks.

«On olemas Euroopa elitaarne auditoorium, kellele need debatid väga korda lähevad. (Euroopa põhiseaduse lepet välja töötanud) konvent oli kindlasti katse Euroopa avalikkust kluua, kutsudes parlamendisaadikuid, rahvuslikke esindajaid jne ja lootes, et tekkiv debatt nii rahvuslikule tasandile tagasi viiakse. Kuid see jõuab kindlasti ainult elitaarse auditooriumini. Kui teema võtab üles tavainimesele suunatud meedia, siis mängib see laial tasandil rolli, kuid nii on see vaid väheste teemadega.» (Saksa ajakirjanik)

Teine lähenemine mõistab Euroopa avalikkust pigem rahvusülesena ja ühist meediumi eeldavana ja seetõttu utoopilisena. See nõuab aga universaalset arusaamist ehk üht keelt ja märgisüsteemi, milles kõik suhtlevad.

«(Euroopa avalikkusel) on ju keelega pistmist. Kuidas see toimima peaks? Esperantos?» (Saksa ajakirjanik)

«Ma ei saa kirjutada sama artiklit kirjutada Inglise või Prantsuse lugejale. Need on lihtsalt kaks eri paari saapaid.» (Saksa ajakirjanik)

«Euroopa avalikkus ei saa areneda, kuna seda keegi ei taha. Selleks, et avalikkus saaks ajakirjanduslikus mõttes tekkida, eeldab, et sellel on turg. See turg pole väga suur, nõudlus puudub.» (Saksa ajakirjanik)

Lisaks märgiti Euroopa avalikkust takistavate teguritena, et paljudes küsimustes puudub ELil ühtne lähenemine ning ühenduses napib ka rahva tähelepanu köitvaid prominentseid tegelasi. Kriitilised oldi Komisjoni katsete suhtes luua sellist transnatsionaalset avalikkust; neile heideti muu hulgas ette, et Komisjon hakkab ise „ajakirjandust tegema“ ning püüab seda suunitleda publikule, keda tegelikkuses olemas pole (so Euroopast huvitatud tavakodanikud).

«Ma ei usu, et kunstlik ajakirjanduslik produkt suudab Euroopa avalikkust kanda.» (Saksa ajakirjanik)

Ajakirjanike hinnangul on rahvuslikud avalikkused siiski aina enam euroopastunud, mis tuleneb sellest, et rahvusliku perspektiivis kõrval on vaja tajuda selle rahvusvahelist (üle-Euroopalist) konteksti, otsuseni viinud protsessi. Edasiliikumine selles vallas on korrespondentide sõnul siiski aeglane ja ka poliitikud ise eelistavad Euroopa Liidust kõneldes kasutada rahvuslikku raamistikku.

«Pea kõik, kes räägivad Euroopa Liidust, teevad seda oma kodupublikule. Euroopa Liit on majanduse ja konkreetsete poliitiliste küsimustega tegelev projekt, mitte suunatud ühtse Euroopa identiteedi loomisele.» (Norra ajakirjanik)

Märgiti ka, et Euroopa avalikkuse, identiteedi ja ajakirjanduskultuuri areng on tihedalt seotud ka Euroopa Liidu enda arenguga. Ajakirjanikud keskenduvad vähem rahvuslikule vaatenurgale, kui selle kõrval on tugev Euroopa-perspektiiv. Kui aga ELis kestavad kriisid ning lõimumisprotsess pidurdub, on oodata rahvusliku aspekti tugevnemist uudistes, täpselt samamoodi nagu kriis ELis sunnib riike rohkem endasse vaatama (nagu juhtus Prantsuse ja Hollandi põhiseaduse leppe referendumite järel).

4.3. Pressiesindajate tegevusruum

Pressiesindajad on (peale volinike) ainsad isikud Euroopa Komisjoni süsteemis, kes tohivad ajakirjanikele edastada ametlikku (on-the-record) informatsiooni. Igal volinikul on oma pressiesindaja, kes juriidiliselt kuulub kommunikatsiooni peadirektoraadi (DG COMM) alluvusse. Pressiesindajad on üldiselt need, kelle pädevuses on otsustada, mida ja kuidas tema esindatav peadirektoraat meediale edastab. Info edastamine käib läbi pressiteadete ja Komisjoni keskpäevaste pressikonverentside, samuti vastab pressiesindaja ajakirjanike meilidele ja telefonikõnedele igal muul ajal (kuigi mitmed ajakirjanikud, eriti väiksematest riikidest ja väljaannetest kurtsid, et nende kõned ja kirjad jäävad tihti vastusetta).

Üks põhimõte, millest pressiesindajad oma töös lähtuvad, on see, et Komisjon räägib alati „ühel häälel“, s.o. pressiesindaja esindab terve Komisjoni seisukohti. Selle taga on poliitiline põhimõte, et Komisjon võtab kõik otsused vastu kollegiaalselt, konsensusega. Sellises kuvandis pole volinike vahel lahkarvamusi. Samuti hoidub Komisjon kiivalt sõna sekka ütlema rahvuslikel tasandil käivatesse vaidlustesse.

«Me ei taha sekkuda rahvuslikesse vaidlustesse. Me ei paku vaateid ja kommentaare. Meie töö on edastada, mida me tahame öelda ja teha seda siis, kui me tahame seda öelda.» [märkus: pressiesindajad jäid anonüümseteks]

Nagu eespool nägime, siis just neid aspekte – teravustest hoidumist ja Komisjoni kujutamist ühtsena – taunisid ajakirjanikud Komisjoni kommunikatsiooni juures, nimetades seda tarbetuks ja propagandamaiguliseks.

Pressiesindajate töö hulka kuulub ka meedia jälgimine, mille juures abistavad neid Komisjoni esindused liikmesmaades. Rahvusmeedia alusel hindavad pressiesindajad, millised teemad on kõneaineks ja milliseid küsimusi võib seetõttu pressikonverentsil ajakirjanikelt oodata. Samuti kujundavad nad meedia alusel kommunikatsiooni-strateegiat, kalkuleerides, milliste temadega tasub või ei tasu hetkel välja tulla. Seega on pressiesindajatel küllalt hea ülevaade liikmesriikide rahvuslike avalikkuste debattidest ja nad suunavad oma tegevust selle järgi. See tegevus piirneb küll oma niigi plaanitud kommunikatsiooni ajastamisega.

Pressiesindajad tunnistasid, et ajanappus takistab neil kõigisse ajakirjanikesse võrdselt suhtumast ja eelistatud on sel juhul need, kes suudavad Komisjoni sõnumit efektiivsemalt levitada.

«Kohese kommunikatsiooni tarbeks pöördume televisiooni ja uudisteagentuuride poole. Nemad on kriiside puhul esimesed, kelle poole pöördume. Kui tahame jõuda avalikkust mõjutava eliidini, valime kvaliteetlehed. Intervjuude osas on eelisseisus paljuviidatavad lehed: Financial Times Suurbritannias, Le Monde Prantsusmaal, FAZ või Süddeutsche Zeitung Saksamaal, Gazetta Wyborcza Poolas või Diena Lätis.

Tuleb tunnistada, et kui midagi ilmub Financial Timesis, siis loevad seda kõik korrespondendid ja ELiga tegelevad ajakirjanikud.»

Samal põhjusel on pressiesindajate seas hinnatud uudisteagentuurid (mida loetakse samuti kõigis liikmesriikides) ja erialaväljaanded (mis viivad sõnumi täpselt seda mõistva auditooriumini).

Pressiteadete osas kinnitasid mõned pressiesindajad, et üritavad need kirjutada nii lihtsas ja arusaadavas keeles kui võimalik, paraku on olulisem edastada teave täpselt, mistõttu tuleb kasutada kindlaid, tihtilugu keerulisi tehnilisi ja juriidilisi termineid. Kuid ainuüksi seda ei saa pressiesindajate arvates pidada kommunikatsioonidefitsiidi põhjuseks.

«Ajakirjanikud ei saa tihti asjadest aru ja ajavad selle meie bürokraatliku keelekasutuse süüks. Viga on mõlemal poolel. Nad peavad suutma seda mõista ja selgitada lihtsamal keeles. See pole ainult meie süü.»

Teemade rahvuslik raamistamine pole ainult ajakirjanike tava, märkis üks pressiesindaja. Sama teevad tihti ka poliitikud, teadlikult kultiveerides rahvusliku ja Euroopa eristamist ja kasutades ära rahva vähest euroteadlikkust, samas kui valitsustel rahva harimiseks palju paremad võimalused kui euroinstitutsioonidel.

«Euroopas tehakse otsuseid alati kompromissidega. Poliitikud „müüvad“ omal lugusid kodupublikule, keskendudes sellele, mida nemad Brüsselis saavutasid. Kui nad pidid kompromissiga milleski järele andma, on aga Brüssel kõiges süüdi.»

Samuti märkisid pressiesindajad, et inimeste jaoks praktilist infot sisaldavat teavet võtavad ajakirjanikud paremini vastu ja kajastavad seda positiivsemalt. Näiteks tõid ametnikud mobiili roamingtasude ühtlustamise. Pressiesindajad ütlesid end mõistvat ajakirjanike huvi persoonide ja rahvusliku aspektiga teemade vastu, kuid möönsid, et neile teeb muret meedia kommertsialiseerumine ja taloidiseerumine, mille kohaselt pole euroteemad üldiselt „seksikad“ või fookuses on skandaalid ning raha raiskamise afäärid. Institutsioonide uudiste rahvuslikku raamistusse asetamisel kiitsid

pressiesindajad liikmesriikides asuvate Komisjoni esinduste tööd, märkides samas murega, et nende esinduste koosseisu on viimasel ajal kärbitud ja kommunikatsiooniga tegeleb liiga vähe inimesi. Samas näeb Komisjoni meediastrateegia nn Valge raamat ühe kommunikatsioonidefitsiidi vähenemise abinõuna ette just suuremat aktiivsust kohalikul tasandil.

Seega toovad pressiesindajad Euroopa Liidu kommunikatsioonidefitsiidi põhjustena välja pea samu aspekte, mis ajakirjanikud – teemade keerukus, protsesside pikkus, rahva ja ajakirjanike vähene teadlikkus, rahvusliku raamistiku eelistamine ajakirjanike ja poliitikute poolt.

Pressiesindajate tegevusruumi suurimaks piirajaks on nõue, et oma avalikel esinemistel peavad nad kõnelema Komisjoni kui terviku nimel. Kuna Komisjon on oma olemuselt rahvusteülene ja konsensulikult otsuseid langetav üksus (hoolimata volinike eri rahvustest ja poliitilistest vaadetest), välistab see kohustus pressiesindajate jaoks võimaluse olla oma ametlikes väljaütlemistes neutraalne, mitte rahvusülene ehk kuidagi rahvuslike poliitiliste debattide tasandile laskuv. See ei välista küll Komisjoni otsuste puhul riikide jaoks neid puudutavaid aspekte välja toomast, ideaalis võiks igal puhul kirjutada ühe pressiteate asemel 27 eri pressiteadet, kuid selleks pole pressiesindajatel (ja Komisjoni esindustel) lihtsalt ressursse, kurtsid nad.

5. Järeldused ja arutelu

5.1 Võimalused uurida ja mõtestada Euroopa avalikkust

Nagu töö teoreetilises osas vaadeldud empiirilised uurimised näitasid, on Euroopa avalikkusele võimalik läheneda mitut moodi ning tulemused sõltuvad oluliselt valitud vaatenurgast. Eelkõige rõhutab nende uurimuste vaatlemine raskusi rahvuslike avalikkuste euroopastumise mõõtmisel. Seda alates sellest, et võrdsustades Euroopa Euroopa Liiduga, hõlmab Euroopa avalikkus praegu 27 riiki. Nagu nägime, on siin toodud tööd enamasti luubi alla võtnud nelja kuni kuue Lääne- ja Kesk-Euroopa riigi meedia. Ei õnnestunud leida ühtki tööd, mis mõtestaks Euroopa avalikkust uues, laienenud ELi olukorras. Samuti on käsitletud autorkond valdavalt nn tuumik-Euroopast, mujalt ei õnnestunud neid taas leida (võib-olla on takistuseks keelebarjäär). Ainus töö, mis uuris kõigi 25 (toonase) liikmesriigi ajakirjandust (de Vreese *et al.* 2006), on samas ka Euroopa avalikkuse uurimise kontekstis kõige pretensioonitum, piirdudes valimiseelse kajastuse analüüsi ja võrdlusega. Seega seab empiirilise materjali mahukus töödele omad piirid, sundides aga küsima, kui esinduslikud saadud tulemused on. Selle vastu võib väita, et kui me näiteks Saksamaa, Prantsusmaa ja Suurbritannia (sagedaseimad maad, mida uuritakse) puhul ei märka nende avalikkuste euroopastumist, siis pole seda olemaski. Sama väidet tuuakse põhjenduseks, piirdumaks uurimisel kvaliteetlehtedega. See tekitab aga uue probleemi, kui me tuvastame neis Euroopa avalikkuse olemasolu või kujunemise – kas me saame sel puhul rääkida ikka Euroopa (ehk Euroopa Liidu) avalikkusest, kas mõne riigi vaheline transnatsionaalne kommunikatsioonivoog või sarnane viitamisraamistik on üldistatav kõigile 27 liikmesriigile. Mitmed tööd on valminud enne 2004. aastat, mil Euroopa Liit oli 15-liikmeline ja siis võis selline üldistus olla üldjoontes adekvaatne, kuid pigem on Euroopa Liit suure laienemisega suurendanud sotsiaalse integratsiooni mahajäämust institutsionaalsest integratsioonist.

Tuleb samuti korrata Machilli ja tema kaasautorite küsimust, millal on rahvuslik avalikkus piisavalt euroopastunud Euroopa avalikkuse tekkimise jaoks. Nagu nägime, on eri autorite kriteeriumid erinevad: mõne jaoks piisab sellest, kui (valitud) Euroopa

teemadele pööratakse palju tähelepanu, teine seab tingimuseks debattide samaaegsuse ja sarnaste raamistike kasutamise. Teooriate vähene koherentsus teeb väga raskeks mingite üldjäreltulemuste tegemise, eriti siis, kui empiirilised tulemused hakkavad viitama Euroopa avalikkuse olemasolule. Nagu nägime, ei suutnud ka AIM projekti osalised kokku leppida ühes Euroopa avalikkuse kontseptsioonis, mis viitab sellele, et senised empiirilised andmed on ebapiisavad, lubamaks ühel või teisel teorial kanda kinnitada.

Demokraatia defitsiidi vaatenurgast on vältimatu, et teooriasse peavad olema kaasatud kodanikud, seda eelistatavalt massimeedia kaudu, kuna siin vaadeldud tööd (nt della Porta & Caiani 2006) on näidanud kodanikuühiskonna gruppide vähest kaasatust Euroopa teemade debatti. Üks peamisi põhjuseid, miks Euroopa Liidu demokraatia defitsiit taas päevakorral on, peitub ju just selles, et rahvas kasutas sanktsiooni-võimalust, kui talle selleks (põhiseaduse leppe rahvahääletustega) võimalus anti. Seepärast peab ka defitsiidi lahendus hõlmama kodanikke, mitte pelgalt eliiti ja just selles aspektis on siin vaadeldud teooriad tihti puudulikud. Esile tasub tõsta ehk Groothuesi (2004), kelle käsitus ei piirdu poliitiliste protsessidega, vaid näeb euroopastumise eeldusena Euroopa kodanike elavike teineteisele lähenemist.

Vaadeldes Heikkilä ja Kuneliuse ideaalmudeleid, peaks ajakirjandus legitiimsus-defitsiidi leevendamiseks kasutama kosmopopulaarset diskursust, mis on ühtaegu piiriülene (s.o. ühtset Euroopa identiteeti loov) kui vertikaalne ehk poliitilises kommunikatsioonis eri tasandeid, eelkõige rahvast kaasav. Nagu nad ka ise tõdesid, on see ajakirjanike intervjuudes väga nõrgalt esindatud ning sama tuleb märkida ka korrespondentidega tehtud intervjuusid uurides (erandina torkab silma ehk üks Eesti ajakirjanik, kes näeb oma töö eesmärgina tekitada vaatajas tunnet, et EL on tema elu loomulik osa). Seega, ideaal Euroopa avalikkusest on meil olemas, ent paraku ei anna see erilisi juhtnööre, kuidas seda empiiriliselt uurida või tuvastada.

Ajakirjanike hoiakute ja tööpõhimõtete uurimine näib olevat Euroopa avalikkusega seotud probleemide kaardistamiseks üks paremaid viise. Sai ju kogu debattki alguse, kui Jürgen Gerhards sõnastas korrespondentidega tehtud intervjuude põhjal rea probleeme Euroopa Liidu defitsiitide osas. Tuleb siiski aru anda, et ajakirjanikud on vaid üks osa sellest komplekssest süsteemist.

Siin vaadeldud empiirilised uurimused on oma eri lähenemisenurkade ja meetoditega suutnud pigem igaüks esile tuua Euroopa avalikkuse mõne tahu, samas kui üldpilt jääb märksa keerukamaks. Nii saame mõnes aspektis rääkida euroopastunud avalikkusest, teises jälle mitte. Uurimused näivadki paljastavat ajalises, temaatilises ja geograafilises mõõtmes segmenteerunud euroopastumist, mille segmentidel puudub aga Erikseni mainitud ühenduslüli, mis ühendaks nad kõik kokku ühtseks Euroopa avalikkuseks. Seejuures on mitmetes sõlmpunktides euroopastumine nõrk või puudub. Avalikkuse struktuuri avastamisel on aga iga lähenemine kasulik, avardades meie teadmisi sellest.

5.2 Brüsseli korrespondendi tegevusruum

Esmapilgul võib tunduda, et Brüsselis on ajakirjaniku tegevusruum küllalt ulatuslik – kodutoimetus jätab talle enamasti vabad käed otsuste tegemisel ning vabalt kättesaadava info maht ja allikate hulk on suur. Lähemalt vaadates näeme siiski, et piiranguid sellele vabadusele seavad nii Euroopa Liidu kui rahvuslik väli, mille omavahelise vahendajana ajakirjanik Brüsselis toimib.

Euroopa Liidu poolt ja Brüsseli oludest tingituna piiravad ajakirjanike tööd mitmed tegurid. Näeme, et paljud neist on identsed nendega, mille ca kümmekond aastat ja mitu Euroopa Liidu reformi varem sõnastas Gerhards (1993):

- Info laad – valdavalt kuiv ja tehniline, erialase sõnavara ja lühenditega, millest on raske aru saada. Tihti ka rahvusülese suunitlusega, propagandamaiguline, sisutu, poliitiliselt võimalikult neutraalne ja äralihvitud nurkadega.
- Info kättesaadavus – samal ajal kui ajakirjanikud kurdavad info ülekülluse üle, puudutab see teave peamiselt protsessi tulemusi, samas kui läbipaistmatuks jääb otsuseni viinud protsess.
- Allikate kättesaadavus – ametlikku, euroinstitutsioonide pressiesindajate edastatavat infot nimetavad ajakirjanikud üldiselt hea uudisloo jaoks ebapiisavaks, samas on madalama taseme ametnikel keelatud

ajakirjanikele ametlikku infot edastada, koormates omakorda üle pressiesindajad. Nii liigub palju infot mitteametlikul ja taustateabe tasandil, kus allikat nimetada ei tohi. Eriti piirab see elektroonilise meedia ajakirjanike tööd. Selliste allikate leidmiseks on lisaks tarvis head suhetevõrgustikku, mille loomine võtab aega.

- Institutsioonide töö iseloom – tee initsiatiivist otsuseni ja selle rakendamiseni on pikk ning mitmeetapiline. Tihti puudub fookuspunkt, mil selle kajastamine oleks maksimaalse efektiga, s.o. ühtaegu nii uudne kui kordaminev (peatsete inimeste elu mõjutavate muutuste mõttes).
- Vähene väline atraktiivsus – isikustamine on tuntud ajakirjandusvõtte auditooriumi tähelepanu köitmiseks ja probleemi tõhusamaks selgitamiseks, kuid ajakirjanike hinnangul puuduvad ELis inimeste jaoks tuntud isiksused. Teleajakirjanike jaoks on pidev probleem see, et europrotsessides on visuaalsust liiga vähe – standardkaadrid on laua ümber istuvad mehed hallides ülikondades.

Kõik need tegurid vähendavad euroinstitutsioonidest ajakirjanikele edastatava info uudisväärtuslikkust ja teevad ajakirjanikule keerulisemaks koduauditooriumile edastada artikkel või klipp, mis vastaks seal välja kujunenud hea ajakirjanduse nõudmistele (ja see on tihti miski, mille üle ajakirjanikud ja toimetajad otsustavad oma kõhutunde järgi). Tuleb rõhutada, et need tegurid tulenevad ajakirjanike uudisväärtuse kriteeriumitest ega ole sõltuvad sellest diskursusest, mida ajakirjanik euroteema edastamisel kasutab.

Ajakirjanike professionaalsus ja toimetuse ootused seavad neile nõudeid, millest nad ka Brüsselis töötades lähtuvad. Rahvuslikust väljast ja ajakirjanikutöö olemusest tulenevad piirangud ajakirjanike tööle on seega:

- Auditooriumi vähene teadlikkus – nõrgad teadmised ELi süsteemist ja toimimismehhanismidest sunnivad ajakirjanikke igas loos põhitõdesid üle seletama. Eriti pärsib see tele- ja raadioajakirjanikke, kelle käsutuses on niigi vähe eetriaega.

- Eelmisest punktist tuleneb eelduslik huvipuudus euroteemade vastu – korrespondent on sunnitud pidevalt oma lugusid toimetusele „maha müüma“. Heikkilä ja Kuneliuse välja toodud eri diskursuste poolt kasutatavad kolm peamist viisi uudiste atraktiivsemaks muutmiseks on:
 - Lähtumine inimestest – ajakirjanikud eelistavad teemasid, mis mõjutavad kodanike elu, puudutavad otseselt nende igapäevategemisi (ilmalik diskursus).
 - Rahvuslik aspekt – oma riigiga seotud aspektid on kodanikele alati rohkem korda minevad, kui abstraktsemad, geograafiliselt ja psühholoogiliselt kaugemad Brüsseli-kesksed teemad. Siia alla kuulub nii rahvusliku huvi aspektide väljatoomine institutsioonide otsuste puhul kui kaasmaalaste (peamiselt poliitikute) tegemiste kajastamine (klassikaline professionalism). Tegemist on kõige hõlpsama uudise atraktiivseks muutmise viisiga.
 - Konflikti või protsessi otsimine – asjade asetamine konteksti nende paremaks mõistmiseks, mida euroliidu ühel häälel rääkimise poliitika pärsib (kosmopoliitne diskursus).
- Brüsseli ja rahvuslike debattide erinev ajastatus – ajakirjanikud vahendavad ka teisesuunalist infovoogu, nad ei saada ainult Brüsseli infot koju, vaid otsivad ka kodustele debattidele kaja eurokoridorides. Samas toimub konkreetsete otsuste ümber käiv debatt Brüsselis ja riikides eri ajal: Brüsselis siis, kui otsus tehakse, riikides siis, kui see jõustuma hakkab. Nende vahel on tihti mitu aastat ja ajakirjanik on sunnitud töötama tingimustes, kus ühes väljas peetav oluline debatt ei leia teises väljas vastukaja.
- Vähene ajaressurss – valdavalt on igal väljaandel või kanalil Brüsselis üks korrespondent, kellelt oodatakse iga päev mõnd lugu. See ei luba ajakirjanikul spetsialiseeruda, samas on teemad keerulised, neisse süvenemiseks ja tehnilise keele lahtimõtestamiseks pole tihti aega ja tulemuseks olevad keerulised lood süvendavad veelgi kommunikatsioonidefitsiiti.

Muud tegurid:

- Riikide, kanalite ja väljaannete mitteametlik hierarhia – suurte riikide prominentsed väljaanded nagu Le Monde, Frankfurter Allgemeine Zeitung või Financial Times, samuti uudisteagentuurid AFP ja Reuters, naudid teatud eelisseisundit ja saavad seega kergemini nii ametlikku (nt intervjuud volinikega) kui mitteametikku infot. Seda nii korrespondentide spetsialiseerumist lubava suurema ajakirjanikkonna kui elitaarse lugejaskonna tõttu. Komisjon vaatleb neid väljaandeid kui võimalust teemadele võimalikult laia kõlapinda saada, sest need on oluliseks allikaks teistele ajakirjanikele nii Brüsselis kui mujal Euroopa Liidus. Väiksemate riikide ja pisemate ning lokaalsema auditooriumiga kanalitel ja väljaannetel on mitteametliku info hankimine Brüsselis raskem.
- Meedium – tele- ja raadioajakirjanike kitsamat tegevusruumi on eelmiste punktide juures mitmel korral mainitud.

Vaid üksikud punktid eeltoodust on otseselt ELi kajastamise eri diskursustest tulenevad piirangud, valdavalt on tegu siiski ebakõladega ajakirjaniku soovitava ja Brüsseli pakutava vahel. Samal ajal on Brüsseli töö juures mitmeid hõlbustavad tegurid, mis lubavad anda loole lisaväärtust, mis kodutoimetuse juurest teemat kajastades poleks võimalik:

- Hõlbus ligipääs teiste riikide seisukohtadele – eelkõige rahvuslike esinduste kaudu, tippkohtumiste ajal ka teiste riikide ministrite ja riigijuhtide abil, varustades ajakirjanikke teiste maade vaatenurgaga. See aitab ajakirjanikul konstrueerida konflikti või tuua loosse rahvusvahelist konteksti.
- Ajakirjanike koostöö ja madal omavaheline konkurents – Brüsseli meediakeskkonda ei iseloomusta võidujooks infole. Info üleküllus loob hoopis olukorra, kus on raske kõigel silma peal hoida, seepärast vahetavad ajakirjanikud omavahel sagedasti infot (nt ministrite tsitaate) ja mõtestavad olukordi.

- Taustaandmete kättesaadavus – Komisjon ja ka rahvuslikud esindused organiseerivad ajakirjanikele regulaarselt taustabriifinguid. Neil kõneldut ei tohi tsiteerida, ent ajakirjanike hinnangul on need asjade olemuse mõistmisel hindamatu väärtusega.

Analüüsides ajakirjanike tegevusruumi mõju Euroopa Liidu kajastamise kvaliteedile, tuleb esmalt kindlasti rõhutada, et kohapealse korrespondendi tegevusruum ELi teemade kajastamisel on laiem kui oma kodumaal töötaval ajakirjanikul. Hoolimata püüdlusest olla oma kommunikatsioonis võimalikult selge ja arusaadav, nagu sõnastavad Komisjoni pressiesindajad, ei vasta ametlik info, mis on kättesaadav ka väljaspool Brüsselit, korrespondentide hinnangul tihti neile uudisväärtuse kriteeriumitele, millest nemad oma töös lähtuvad. Täiendavad allikad aga, mis suudavad uudisele vajaliku lisaväärtuse anda ning ajakirjanike jaoks ametlikku infot „dekodeerida“, asuvad ainult Brüsselis ja on reeglina kättesaadavad isikliku ja usaldusliku kontakti kaudu. Samas piiravad Brüsselis töötavat ajakirjanikku vähesed ressursid (tavaliselt pole korrespondendil sedasama toimetuse ressursi, kasvõi tehnilist ja inimabi, mis toimetuses) ning nõrgem kontakt auditooriumiga, mis ähvardab korrespondendi võõrandada kodupaiga oludest ja muredest.

Brüsselis on seega olemas head võimalused info transnatsionaalseks levikuks ning rahvusülese info saamine on märksa hõlpsam kui liikmesriikides töötades. See loob head eeldused Euroopa avalikkuse tekkeks (mis tahes mudeli me ka aluseks võtame). Võib väita, et Brüsselis töötavad ajakirjanikud moodustavad väga euroopastunud kogukonna (taas kord kohtame segmenteerunud euroopastumist) - nad jälgivad debatte kogu Euroopas, suhtlevad rahvusest hoolimata omavahel tihedalt jne. Aga tunnetatav sisemine või väline surve ei luba neil seda euroopastumist tihti üle kanda oma töösse. Ühelt poolt on tegu sellega, mida näitasid intervjuud korrespondentidega ja ka intervjuud koduriikides asuvate toimetajatega, mida analüüsisid Heikkilä ja Kunelius (2006) – ajakirjanike töös domineerib tugevalt rahvuslik vaatenurk. Kui aga see kõrvale jätta, näeme, et euroinstitutsioonide kommunikatsiooni põrkub ajakirjanike mistahes diskursuste arusaamadega. Ajakirjanikud suuda institutsioonide pakutavat raamistikku oma professionaalsusega omaks võtta või tõrguvad seda tegemast kodutoimetused (viidates omakorda, et seda ei võta omaks rahvas). Rahulolematus euroinstitutsioonide pakutava infoga tähendab seda, et

korrespondendid on sunnitud vahendajarolli kahe eri märgisüsteemis töötava välja, euroinstitutsioonide ja rahvusliku inforuumi vahel. Ajakirjanike tegevust Brüsselis iseloomustab seega suurel määral info tõstmine või „tõlkimine“ ühest märgisüsteemist teise – selle puhastamisega tehnilistest terminitest ja arusaamatutest lühenditest, ning uudisväärtuslikkuse lisamisega. See on aga ressursimahukas tegevus, ressursse korrespondendil aga valdavalt napib ja see mõjutab tema töö tulemuse kvaliteeti, nii toimub tõlkimine valdavalt ajakirjanikule kõige lähedasemasse ja harjumuspärasemasse märgisüsteemi, selgitades mõneti rahvusliku vaatenurga domineerimist uudiskäsitlustes. See süvendab kommunikatsioonidefitsiiti, kuna vähendab info hulka, mis läbi ajakirjanduse rahvani jõuab. „Tõlkimata“ info, mis jõuab näiteks institutsioonidelt otse kohapealse meediani (kel puudub oskus „tõlkida“), ei pruugi läbida meedia uudisväärtuslikkuse sõela, kuna ei paku vastuvõetavat alternatiivi domineerivatele diskursustele.

Samas on ka tõsi, et vahendatuna informatsioon kahtlemata moonduv või saab uued vaatenurgad, mis ei pruugi info algallikat rahuldada. Brüsselis töötavate ajakirjanike hulgas on ka neid, kes on varjamatult euroskeptilised ning kelle eurokajastuse diskursus on madaldav ja halvustav. Seetõttu on ka mõistetav ELi soov saavutada rohkem otsekontakti rahvaga ning viia oma info nendeni võimalikult autentselt, vahendajateta. Või siis, millest on ka räägitud, luua omaenese meediakanalid, nt teadeteagentuur.

Seega nihkub probleemi keskmesse küsimus Euroopa Liidu kommunikatsiooni kvaliteedist, mida vähemalt ajakirjanikud peavad kommunikatsioonidefitsiidi põhjustajaks. Institutsioonide väljastatud info analüüs pole selle töö eesmärk. Euroopa avalikkuse debati kontekstis oleks see aga väga vajalik ja rikastav seda teemat põhjalikumalt uurida. Käesolev töö saab tõdeda, et rahulolematust ELi kommunikatsiooniga läbib punase niidina analüüsitud intervjuusid. Kui me vaatleme legitiimsusdefitsiidi keskset küsimust, et rahvas ei tunne end osalisena Euroopa projektis, ei aita ajakirjanike kirjeldatud inimkauge suhtlus kuidagi Brüsselit inimestele lähemale tuua. Info olemus lõikab ära ka tõhusa otsekontakti võimaluse. Sellele lisandub keeruline institutsionaalne võrgustik ja otsustusmehhanism ning tulemuseks on süsteem, mille mõistma hakkamiseks tuleb selle sees elada mitu kuud.

Uurimus näitas küll sarnase töökultuuri arengut Brüsseli ajakirjanike seas, kuid see ei anna meile põhjust rääkida ühtse Euroopa ajakirjanduskultuuri tekkest, kuna nimetatud kultuur on Brüsseli-spetsiifiline ja tingitud sealsetest oludest (Komisjoni keskpäevane брифing, allikate kasutamise tavad, lähestikku paiknemine jne).

5.3 Lahendused demokraatiadefitsiidile

Euroopa Liidu praeguste probleemide algallikas tundub olema tõik, et kaua töötas ta pelgalt valitsustevahelise institutsioonina, mis eeldas horisontaalset kommunikatsiooni. Üleminek vertikaalsele ülesehitusele, mis kaasab ka rahvast, on aga vaevamine. Mitmed autorid on oma uurimustes lõpuks jõudnud konkreetsete märkusteni selle kohta, kuidas nad peavad võimalikuks Euroopa Liidu demokraatia- ja kommunikatsioonidefitsiidi ületamist. Anname siinkohal neist lühiülevaate.

Mitmed pakutavad lahendused eeldavad Euroopa Liidu olemuse muutmist. Koopmansi ja tema kaasautorite arvates muutub eliidi abil alanud euroopastumise protsess avalikkust vahendava ja identiteeti loova massimeedia jaoks oluliseks siis, kui oluline osa kodanikest huvitub Euroopa teemadest ja seega ka suuremast Euroopa vaatenurgast, kui rahvuslik meedia senini on pakkunud. Avalikkuse huvi saab kasvada aga ainult siis, kui Brüssel muutub senisest poliitilisemaks keskuseks, kus rahvuslikest valitsustest sõltumatult langetatakse kodanikke puudutavaid poliitilisi otsuseid. „Nii saaks tekkida kollektiivsete tegutsejate infrastruktuur, mis varustaks kodanikke teemadega ja köidaks vastastikuste konfliktide abil avalikku tähelepanu. See avalikkuse tähelepanu omakorda rahuldaks tõelise Euroopa meediasüsteemi majanduslikud vajadused või vähemalt rahvusliku meedia olulise euroopastumise“ (Koopmans *et al.* 2000: 20-21). See eeldaks konsensulikust otsustusmehhanismist loobumist, kuna praegu puudub otsusel konkreetne vastutaja või kodanik näeb vastutajana oma valitsust. Sama seisukohta jagab Habermas (2001b).

Probleemile, et diskussiooni ja konflikti elemendi suurendamine Euroopa Liidu tasandil ei pruugi kaasa tuua mitte ainult kodanike huvi suurenemist, vaid võib hoopis õhnestada ühenduse legitiimsust, olles polariseeriv, juhib teiste seas tähelepanu Peters (Peters *et al.* 2005).

Demokraatliku funktsionalismi teooriat arendanud Trenz ja Eder (2004) väidavad, et poliitiline kommunikatsioon ise loob avalikkust ja demokratiseerib Euroopa Liitu. Nii algatab demokraatia defitsiidi kritiseerimine ise Euroopa demokratiseerumise.

Gerhards (2001) märgib, et ajakirjanike esindatus Brüsselis on kasvanud, nende tahtmine Euroopat kajastada sõltub aga publiku soovidest. Tema näeb publiku huvi tõstjana Euroopa integratsiooni süvendamist, Euroopa Liidu rahvuslikesse asjadesse sekkumise suurendamist ehk nõ positiivset integratsiooni. Avalikkuse defitsiidist aitaks ELil Gerhardsi arvates vabaneda demokratiseerumine, otsustajate otsene sidumine kodanike (valijate) külge. Samas tunnistab ta ka ise, et see võib kaasa tuua teisi olulisi probleeme, näiteks enamuse diktatuuri.

Meyer (2005) viitab rahandus- ja tööhõivepoliitika kajastamist kõrvutades, et nn pehme, soovituslik lähenemine, mida EL näiteks tööhõive alal juurutanud on, ei tööta soovitud viisil. „See võib stimuleerida administratiivsete võrgustike ja kitsaste poliitikakogukondade õppimist, kuid ei suuda neid protsesse tuua laiema avalikkuseni“ (Meyer 2005: 144). Riikide järjestamine ja avalik kriitika suurendaks avalikkuse kaasatust sellisesse poliitika koordineerimise ja tugevdaks rahvuslike reformide pooldajate argumente.

Paljud tööd mainivad Euroopa avalikkuse tekke eeltingimusena ühtse Euroopa identiteedi olemasolu. Mõnede (näiteks della Porta & Caiani 2006) hinnangul piisab selleks kollektiivseks identiteediks sarnastest väärtustest või moraalinormidest, mida EL on asunud otsima, algatades näiteks kampaaniaid rassismi vastu ja soolise võrdsuslikkuse eest.

Euroopa Liit ise oma Valges raamatus (2006) näeb võtmetähtsust otsekontakti suurendamises kodanikega. See hõlmab ühiste väärtuste defineerimist (sõnavabadus, juurdepääs informatsioonile oma emakeeles, osalusvõimalus, kultuuriline mitmekesisus), kodanike vajadustele keskendumist (kodanike tõhusamat ühendamist omavahel ja euroinstitutsioonidega), Euroopale inimliku näo andmist (sh kohaliku konteksti olulisuse suurendamist) ja uue meedia võimaluste kasutamist (veebikeskkonnad, parlamendiistungite ülekanded internetis).

Seega ilmnevad ka akadeemilises debatis Euroopa Liidu peamise probleemi määratlemise osas needsamad erinevad diskursused, mida Heikkilä ja Kunelius (2006) esile tõid.

Selle töö materjalidest lähtuvalt tuleb esile kaks kitsaskohta, mida saab parandada olulisi struktureid muudatusi läbi viimata. Need on euroinstitutsioonide kommunikatsiooni laad ning inimeste vähene teadlikkus liikmesmaades. Kommunikatsiooni osas on korduv kurtmine pressiteadete ja dokumentides kasutatava keele üle, mis on liiga kuiv ja keeruline. Lihtsam väljenduslaad ning pressiesindajate ajakirjanduslik taust aitaks ELi info muuta kergemini mõistetavaks ning ajakirjandusele atraktiivsemaks. Oma teabe puudusi on EL ka ise tunnistanud ja lubanud tegelda selle mõistetavamaks ja lihtsamaks muutmisega. Ajakirjanikele teeks kajastamise hõlpsamaks ka see, kui neil oleks võimalus ametlikult (*on-the-record*) kasutada suuremat hulka allikaid. See muudaks vajaliku info hankimise hõlpsamaks, avardaks võimalusi teemas selguse saamisel ning võimaldaks isikustamise kaudu lisada lugudele uudisväärtust. Praegu esinevad paljud allikad lugudes ju anonüümsetena. Lisaks avardab see võimalusi teemas protsessi ja/või konflikti leidmiseks, sellega ühtlasi süsteemi läbipaistvamaks muutes.

Kodanike teadvuse tõstmiseks pole siinkohal välja pakkuda uusi lahendusi, tuleb vaid tõdeda selle protsessi olulisust. Keeleõpe, mitmesugused vahetusprogrammid ning koolitused on oluline osa Euroopa kodanike teineteisele lähendamisel ning neile Euroopa Liidu rolli selgitamisel. Korrespondendid tõdesid mitmel puhul, et nende kodutoimetused on liiga vähe ELi temaatikast informeeritud ja teadlikud poliitikat kujundavatest protsessidest. Seega on ka ajakirjanike harimisel oluline roll Euroopa avalikkuse kujunemisprotsessis. Nagu ka ajakirjanikud ise ütlevad, on varem Brüsselis töötanud ja siis kodutoimetusse naasnud kolleegidega märksa lihtsam suhelda, kuna teised ajakirjanikud ja toimetajad kipuvad Brüsselist tulevasse skepsisega suhtuma. Siinkohal ei saa märkimata jätta Eesti meedia leigust, sest vaid kaks korrespondenti on adekvaatse infokajastuse andmiseks ilmselgelt liiga vähe. See ei puuduta ainult ELi temaatikat, vaid ka horisontaalset euroopastumist ehk teiste Euroopa riikide kultuuri, ühiskonna, ajaloo ja tegutsemisajendite tundmist, mis moodustab tooraine vertikaalseks euroopastumiseks, nagu märgib Groothues (2004).

Kokkuvõte

Euroopa Liitu iseloomustavad legitiimsus- ja kommunikatsioonidefitsiit – kodanikel on väike võimalus mõjutada Euroopa Liidu tasandil toimuvaid otsustusprotsesse ja neil on nende kohta vähe infot, mistõttu on ka nende huvi Euroopa temaatika vastu madal ja nõudlus sellekohase info vastu väike. Samas kui Euroopa Liidus on kaugemale arenenud poliitiline ja majanduslik integratsioon, jääb Euroopa avalikkuse areng sellest maha, õõnestades ka edasist integratsiooniprotsessi (eitavad rahvahääletused Euroopa põhiseaduse lepingule Prantsusmaal ja Hollandis). Euroopa avalikkus, mille kaudu kodanikud saaksid informatsiooni, võimaluse väljendada oma huvisid ja kujundada ühist identiteeti, on Euroopa Liidu demokratiseerumiseks ja legitiimsiooniks vajalik tingimus.

Avalikkuse teooriad lähtuvad kahest demokraatia mudelist: nõupidamisdemokraatiast ja liberaalsest mudelist. Gerhards (1993) tõi välja kaks Euroopa avalikkuse tekkimise viisi: rahvusteülese avalikkuse teke või rahvuslike avalikkuste euroopastumine. Neist on rahvuslike avalikkuste euroopastumine on uurijatele andnud märksa enam võimalusi mudelite loomiseks ja Euroopa avalikkuse defineerimiseks. Peamiselt hõlmavad need avalikkuse mudelid piiriüleseid kommunikatsioonivooge, kas siis ELi liikmesriikide vahel (horisontaalne euroopastumine) või rahvusliku avalikkuse ja Euroopa institutsioonide vahel (vertikaalne euroopastumine).

Risse ja van de Steegi kohaselt tekib ideaalne Euroopa avalikkus siis, kui:

1. rahvuslikes avalikkustes ja meedias arutatakse samu teemasid, samal ajal ning sarnase tähelepanuga;
2. rahvuslikes avalikkustes kasutatakse sarnaseid viitamisraamistikke, tähendusstruktuure ja tõlgendamismustreid;
3. kõnelejad ja kuulajad mitte ainult ei jälgi teineteist üle rahvuslike piiride, vaid ka tunnistavad, et Euroopa on nende ühine mure. (Risse & van de Steeg 2003)

Kui aga debattide temaatika on sama, kuid rahvuslikel avalikkustel puuduvad kontaktid või toimub euroopastumine mõnes kitsas valdkonnas, on tegu segmenteerunud euroopastumisega.

Just sellist segmenteerunud või eliidi tasandil toimuvat euroopastumist nägid mitmed töö teoreetilises osas vaadeldud uurimused. Ajakirjanikke rolli vaadelnud Heikkilä ja Kunelius tõid lähtuvalt ajakirjaniku omaks võetud ELi kajastuse diskursustest välja neli avalikkuse ideaaltüüpi. Neist Euroopa avalikkuseks kõige sobivam (nn kosmopopulaarsus ehk vertikaalne transnatsionaalsus) esines ajakirjanike intervjuudes kõige harvemini. Vaadeldud empiirilistest töödest ei veennud aga ükski, et Euroopa avalikkus kujul, mis suudaks leevendada Euroopa Liidu legitiimsusdefitsiiti, oleks käegakatsutavas ulatuses.

Küll pole ükski Euroopa avalikkuse mudel üldtunnustatud ja empiiriliselt kinnitust leidnud. Isegi AIMi projekti osapooled ei suutnud omavahel ühtses kontseptsioonis kokku leppida ja otsustasid asjale läheneda metateoreetiliselt.

Töö empiiriline osa tugineb 142 Brüsselis töötava ajakirjanikuga tehtud intervjuul, mille põhjal koostasid rahvuslikud töögrupid raportid. Intervjuud tõid välja, et Brüsselis on tõepoolest spetsiifiline töökeskkond, eriti mis puudutab tööd allikatega. ELi süsteemi ülesehituse juures on mitu aspekti, nt hägus otsustusprotsess ja mitmeetapiline heakskiiduring, mis hajutavad uudisväärtust. Info kättesaadavus ja iseloom ning euroinstitutsioonide töö spetsiifika tekitavad ajakirjanikes tihti rahulolematust, sest ei vasta nende professionaalsetele kriteeriumitele. See piirab ajakirjanike tegevusruumi, kuna nad peavad tegelema euroinfo ressursimahuka „tõlkimisega“. Selle juures kasutavad nad uudise atraktiivseks muutmisel kõige sagedamini rahvuslikku vaatenurka. Just sellist lähenemist heitis Gerhards (1993) ette peamise takistusena Euroopa avalikkuse tekkele. Gerhardsi uurimust käesoleva tööga võrreldes tuleb välja, et paljud kitsaskohad Euroopa Liidu kajastamisel on endiselt samad.

Seejuures on Brüsselis olud info transnatsionaalseks levimiseks ja seega Euroopa avalikkuse tekkeks head. Ajakirjanikud moodustavad Brüsselis küllalt euroopastunud kogukonna, kuid nende töös domineerivad rahvusliku ajakirjanduskultuuri kriteeriumid.

Töö leiab, et Euroopa avalikkuse tekkel on oluliseks takistuseks euroinstitutsioonide teabe iseloom, mis ei leia oma keerukuse tõttu vastuvõttu. Lisaks üldisele teadvuse tõstmisele Euroopa Liidu elanike seas aitaks korrespondente paremini vahendada ELi sündmusi, kui ametlikult rääkida tohtivate allikate arv oleks suurem. Sel oleks ka mõju ELi lugudele inimlikuma mõõtme andmisel, sest praegu esineb suur osa allikaist lugudes anonüümsetena.

English summary

This paper „EU Reporting from Brussels and European Public Sphere“ is trying to engage in the debate about European sphere. Analyzing the work of Brussels correspondents from various European countries, the paper is looking for elements in their work affecting the European public sphere.

The rejection of EU constitution by French and Dutch voters has once again pointed out the EU communication and legitimacy deficit. As described by Jürgen Gerhards already in 1993, the generation of European public sphere is lagging behind the economic and political integration. This process threatens to undermine the achievements of EU integration so far. Various theoretical models suggest the European public sphere as necessary element in overcoming these deficits, however there is no single widely-accepted model of European public sphere and none has solid empirical proof. We can only find some cases of segmented europeanization.

This paper is part of the AIM (Adequate Information Management) project and is based on 142 semi-structured interviews made with Brussels correspondents of 11 European countries. The interviews suggest that national point of view is still the prevailing discourse for journalists covering EU affairs. The vertical transnationalism discourse that would suit best for curing communication deficit is rather absent from journalists' preferred discourses.

The paper concludes that although it is easier in Brussels to access information with transnational content, the deficiencies of EU information and the traditions of the news desk in home office make it hard to report from an European angle. Broadening the choice of sources allowed to speak on-the-record would help journalists to gather information more easily and add more personification to the story, thus making it more acceptable with the home office and the audience.

Kasutatud kirjandus

Baisnée, O. (2000). Can Political Journalism Exist At The EU Level? Ettekanne. Workshop „Political Journalism: New Challenges, New Practices. Kopenhaagen, 14.-19. aprill. <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws17/baisnee.PDF>. Vaadatud märtsis 2007.

Della Porta, D. & M. Caiani (2006). The Europeanization Of Public Discourse In Italy: A Top-Down Process? European Union Politics, 7, 1, 77-112.

De Vreese, C.H. & S. Banducci & H.A. Semetko & H.G. Boomgaarden (2006). The News Coverage Of The 2004 European Parliamentary Election Campaign In 25 Countries. European Union Politics, 7, 4, 477-504.

Downey, J. & T. Koenig (2006). Is There A European Public Sphere?: The Berlusconi-Schulz Case. European Journal of Communication, 21, 2, 165-187.

Eriksen, E. O. (2005). An Emerging European Public Sphere. European Journal Of Social Theory, 8, 3, 341-363.

Gerhards, J. (1993). Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. Zeitschrift für Soziologie, 22, 2, 96-110.

Gerhards, J. (2001). Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeiththeorien. Ettekanne. Konverents „Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa“. Berliin, 6.-7. juuli. <http://www.uni-leipzig.de/~roose/ak/tagung/gerhards.pdf>. Vaadatud märtsis 2007.

Groothues, F. (2004). Television News And The European Public Sphere: A Preliminary Investigation. European Political Communication Working Paper Series, 6/04. http://ics.leeds.ac.uk/eupolcom/exhibits/paper_6.pdf. Vaadatud märtsis 2007.

Habermas, J. (2001a). Avalikkuse struktuurimuutus: uurimused ühest kodanikuühiskonna kategooriast. Tallinn: Kunst.

Habermas, J. (2001b). Why Europe Needs A Constitution. New Left Review, 11. <http://newleftreview.org/?view=2343>. Vaadatud märtsis 2007.

Heikkilä, H. & Kunelius R. (2006). Journalists Imagining The European Public Sphere. Professional Discourses About The EU News Practices In Ten Countries. Javnost-The Public, 13, 4, 63-80.

Höreth, M. (2002). Das Demokratiedefizit lässt sich nicht wegreformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte. Internationale Politik und Gesellschaft, 4, 11-38.

Katz, R. S. (2000). Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union. Ettekanne. Workshop "Competing Conceptions of Democracy in the Practice of Politics". Kopenhaagen, 14.-19. aprill. <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws1/katz.PDF>. Vaadatud märtsis 2007.

Koopmans, R. & F. Neidhardt & B. Pfetsch (2000). Conditions For The Constitution Of A European Public Sphere. Ettekanne. Konverents "Democracy Beyond the Nation-State". ftp://ftp4.cordis.lu/pub/improving/docs/ser_citizen_koopmans.pdf. Vaadatud märtsis 2007.

Koopmans, R. & B. Pfetsch (2003). Towards A Europeanised Public Sphere? Comparing Political Actors And The Media In Germany. Ettekanne. XIX IPSA World Congress, Durban, Lõuna-Aafrika Vabariik. <http://www.arena.uio.no/events/papers/Koopmans.pdf>. Vaadatud märtsis 2007.

Kopper, G. G. & Leppik, T. (2006). Introduction. D 6: Theory Building „European Identity Building/European Public Sphere“. http://www.aim-project.net/uploads/media/D6_Theorie_Building.pdf. Vaadatud mais 2007.

Kopper, G. G. & Nitz, P. (2007). Introduction. Understanding the Logic of EU Reporting from Brussels. Analysis of interviews with EU correspondents and spokespersons. Bochum: ProjektVerlag, 9-13.

Machill, M (1998). Euronews: The First European News Channel As A Case Study For Media Industry Development In Europe And For Spectra Of Transnational Journalism Research. Media, Culture & Society, 20, 3, 427-450.

Machill, M. & M. Beiler & C. Fischer (2006). Europe-Topics In Europe's Media. European Journal Of Communication, 21, 1, 57-88.

Meyer, C. (1999). Political Legitimacy And The Invisibility Of Politics: Exploring The European Union's Communication Deficit. Journal Of Common Market Studies, 37, 4, 617-639.

Meyer, C. (2005). The Europeanization Of Media Discourse: A Study Of Quality Press Coverage Of Economic Policy Co-ordination Since Amsterdam. Journal of Common Market Studies, 43, 1, 121-148.

Peters, B. & S. Sift & A. Wimmel & M. Brüggemann & K. Kleinen Von-Königslöw (2005). National And Transnational Public Spheres: The Case Of EU. European Review, 13, Supp. 1, 139-160.

Risse, T. & M. Van de Steeg (2003). An Emerging European Public Sphere? Empirical Evidence And Theoretical Clarifications. Ettekanne. Konverents „Europeanisation Of Public Spheres, Political Mobilisation, Public Communication and the European Union“. Berliin, 20.-22. juuni. http://web.fu-berlin.de/atasp/texte/030624_europeanpublicsphere.pdf. Vaadatud märtsis 2007.

Schlesinger, P. (1993). Wishful Thinking: Cultural Politics, Media, And Collective Identities In Europe. *Journal Of Communication*, 43, 2, 6-17.

Schlesinger, P. (2003). The Babel Of Europe? An Essay On Networks And Communicative Spaces. http://www.arena.uio.no/publications/papers/wp03_22.pdf. Vaadatud märtsis 2007.

Sifft, S. & M. Brüggemann & K. Kleinen Von-Königslöw & B. Peters & A. Wimmel (2007). Segmented Europeanization: Exploring The Legitimacy Of The European Union From A Public Discourse Perspective. *Journal of Common Market Studies*, 45, 1, 127-155.

Smith, A. (2004). European Commissioners And The Prospects Of A European Public Sphere: Information, Representation And Legitimacy. Ettekanne. Konverents „Citizenship And Democratic Legitimacy In Europe“, Stirlingi Ülikool, 5.-6. veebruar. <http://www.arena.uio.no/cidel/WorkshopStirling/PaperSmith.pdf>. Vaadatud märtsis 2007.

Theiler, T. (1999). Viewers Into Europeans?: How The European Union Tried To Europeanize The Audiovisual Sector, And Why It Failed. *Canadian Journal Of Communication*, 24, 4. <http://www.cjc-online.ca/viewarticle.php?id=549&layout=html>. Vaadatud märtsis 2007.

Trenz, H.-J. (2004). Media Coverage On European Governance: Exploring The European Public Sphere In National Quality Newspapers. *European Journal Of Communication*, 19, 3, 291-319.

Trenz, H.-J. & K. Eder (2004). The Democratizing Dynamics Of A European Public Sphere: Towards A Theory Of Democratic Functionalism. *European Journal Of Social Theory*, 7, 1, 5-25.

Van de Steeg, M. (2002). Rethinking the Conditions For A Public Sphere In The European Union. *European Journal of Social Theory*, 5, 4, 499-519.

Venturelli, S. S. (1993). The Imagined Transnational Public Sphere In The European Community's Broadcast Philosophy: Implications For Democracy. *European Journal Of Communication*, 8, 4, 491-518.

White Paper On A European Communication Policy (2006). http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf. Vaadatud märtsis 2007.

Kasutatud raportid

AIM Reasearch Consortium (Ed.) (2007). Understanding the Logic of EU Reporting from Brussels. Analysis of interviews with EU correspondents and spokespersons. Bochum: ProjektVerlag.

Allern, S. The Case of Norway. 111-120.

Baisnéé, O., Frinault, T. & Lechaux, B. The Case of France. 37-56.

Balcytiene, A., Raeymaeckers, K., De Bens, E., Vinciuniene, A. & Schröder, R. Understanding the Complexity of EU Communication: The Spokespersons' Perspective. 151-162.

Balcytiene, A., Vinciuniene, A. & Janušaitė, K. The Case of Lithuania. 103-110

Corcoran, F. & Fahy, D. The Case of Ireland. 77-86.

Cornia, A., Mancini, P. & Marini, R. The Case of Italy. 87-102.

Del Rio, L. The Case of Spain. 133-142.

Golding, P. & Barnard, S. The Case of the UK. 143-150.

Heikkilä, H. The Case of Finland. 23-36

Ionescu, L. & Lazar, M. The Case of Romania. 121-132.

Leppik, T., Lönnendonker, J., Nitz, P., Hahn, O. & Schröder, R. The Case of Germany. 57-76.

Tammpuu, P. & Pullerits, E. The Case of Estonia. 15-22.

Lisa 1

Euroopa Liidu kujunemine

1957 – kuus riiki (Prantsusmaa, Itaalia, Saksamaa, Holland, Belgia ja Luksemburg) sõlmivad Rooma leppe, rajades Euroopa Majandusühenduse (European Economic Community, EEC) ehk ühisturu.

1962 – EL algatab ühise põllumajanduspoliitika, mille kohaselt juhivad riigid toiduainete tootmist ühiselt. Põllumeestele makstakse nende toodangu eest ühesugust hinda.

1968 – Kuus riiki kaotavad üksteiselt imporditud kaupadelt tollimaksud, luues esmakordselt vaba piiriülese kaubanduse. Samuti kehtestatakse nad ühesugused tollimaksud teistest riikidest imporditavatele kaupadele.

1969 – Haagi tippkohtumisel lepitakse kokku ühendusele reaalse rahandusvolituste andmine ning tema rahandusliku sõltumatuse tagamine liikmesriikidest.

1972 – Rahandusstabiilsuse säilitamiseks otsustavad ELi liikmed lubada oma vääringuil üksteise suhtes kõikuda vaid kitsastes piirides. See 1972. aastal loodud vahetuskursimehhanism on esimene samm euro kasutuselevõtuks 30 aastat hiljem.

1973 – Taani, Iirimaa ja Suurbritannia ametliku astumisega ELi saab kuuest liikmesriigist üheksa.

1974 – ELi juhid loovad solidaarsuse märgiks Euroopa Regionaalarengu Fondi. Selle eesmärk on paigutada raha ümber rikkadest piirkondadest vaestesse, et parandada teid ja kommunikatsioone, meelitada juurde investeeringuid ja luua töökohti.

1979 – Esimesed Euroopa parlamendi valimised. Algselt vaid konsulteeriv organ olnud parlament võitleb oma 1970. aastatel välja õiguse kiita heaks või lükata tagasi ametisse astuv Komisjon, samuti on tema pädevuses eelarve heakskiit.

1981 – Liitub Kreeka.

1986 – Liituvad Hispaania ja Portugal.

Ehkki tollimaksud kaotati 1968. aastal, piiriülene vabakaubandus ELi sees siiski ei toimi, peapõhjuseks erinevused liikmesriikide seadustes. 1986. aasta ühtse Euroopa aktiga käivitatakse ulatuslik kuueaastane programm nende vastuolude lahendamiseks. Lisaks anti aktiga Euroopa Parlamendile suurem sõnaõigus, suurendati koostööd välispoliitika vallas ning tugevdati ELi volitusi keskkonna kaitsmisel.

1992 – Maastrichtis sõlmitakse Euroopa Liidu leping. See on ELi jaoks oluline verstapost, milles sätestatakse selged reeglid tulevasele ühisrahale, samuti välis- ja julgeolekupoliitikale ning tihedamale koostööle justiits- ja siseküsimustes. Lepingu kohaselt vahetab nimetus „Euroopa Liit“ ametlikult välja „Euroopa Ühenduse“. Lepe seab ELi kolmele sambale: esiteks senistele majanduslepingutele, teiseks valitsustevahelisele ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale, kolmandaks koostööle justiits- ja siseküsimustes.

1993 – Maastrichti lepe jõustub. Kehtestatakse ühtne turg – kaupade, teenuste, inimeste ja kapitali vaba liikumine.

1995 – Liituvad Austria, Soome ja Rootsi.

Seitsmes riigis – Belgias, Hispaanias, Luksemburgis, Madalmaadel, Portugalis, Prantsusmaal ja Saksamaal – jõustub Schengeni leping. Mistahes kodakondsusega inimesed võivad reisida nende riikide vahel ilma igasuguse passi-kontrollita piiridel.

1997 – Amsterdami lepingu allakirjutamine. Lähtudes Maastrichti lepingu saavutustest, esitatakse selles ELi institutsioonide reformimise kava, et tugevdada Euroopa häält maailmas, eraldada rohkem vahendeid töökohtade loomisele ja kodanikuõigustele. Lepe jõustus 1999. aastal.

1999 – 11 riigis võetakse äri- ja finantstehingutes kasutusele ühisraha euro. Paberraha ja mündid tulevad käibele 2002.

2000 – Nice'i (Nizza) lepinguga reformitakse ELi hääletusreegleid, avades tee laienemisele.

2004 – Liituvad kümme uut liikmesriiki – Eesti, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ungari, Küpros ja Malta.

25 ELi liikmesriiki kirjutavad alla Euroopa põhiseaduse lepingule. Selle eesmärk on 25 ja enama liikmesriigiga ELi demokraatliku otsusetegemise ja halduse täiustamine. Leping pole siiani jõustunud, sest 2005. aastal lükkasid selle rahvahääletusel tagasi prantslased ja hollandlased.

2007 – Liituvad Bulgaaria ja Rumeenia, viies ELi liikmete arvu 27ni.

Lisa 2

Korrespondentide intervjuerimiseks kasutatud juhend.

Journalists and editors: Offering and mediating information	
Introduction	<ol style="list-style-type: none"> 1. Interviewer's self-introduction 2. Introduction of rules for in-depth interviews (qualitative research – no right or wrong answers, own thoughts and words are important, confidentiality, etc), introduction of purpose of research 3. Introduction of the subject 4. Self-introduction of interviewee – role in the newsroom
Exposure to EU and European topics: the background	<ol style="list-style-type: none"> 1. To what extent is he/she focused on EU subjects? 2. Does he/she keep an eye on EU topics presented in the media? (The interviewee could tell a story about his/her relationship and interest in EU and Europe.) 3. How important are EU topics in his/her work? 4. How often is he/she engaged with EU topics? (Every day, 2-3 times a week – an estimation of frequency is required.) 5. What has changed about focuses and interests, prioritizing topics? (Connoting May 1st, 2004, but may offer a different point of reference)
Relation of the imagined audiences to EU topics	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluation of interests of the audiences. Actuality and importance of the subject. 2. Whom does he/she see as the imagined audiences of EU topics? 3. To whom are EU topics targeted? Please describe a typical interested reader. Why this type? 4. What could be the relation of pro-EU and anti-EU in this audience? (Estimated in percentages.) 5. Is there a group with a particular or special interest whose information needs are not covered by the media? 6. Do the audiences get enough information about the opportunities and dangers of the EU? (Feedback?) 7. How does he/she take into consideration both sides? How does he/she place himself/herself on a 5-point pro/anti-EU scale? 8. What is his/her mission as a journalist/editor? What does he/she seek to accomplish? <ul style="list-style-type: none"> - Informing, - Entertaining, - Balancing, - Educational, - Analytical, interpretative (evaluate all these on a 5-point scale)

<i>EU related information sources, their evaluation, information needs</i>	<p>1. What are his/her sources of being informed, i.e. from where has he/she mainly learned about EU subjects? (Media, documents, personal contacts?)</p> <p>2. Which sources does he/she use for work? Why? (Have the interviewee fill in the table – see the end of the document.)</p> <p>3. Problems with availability of information sources?</p> <p>4. What type of information and from which sources would he/she like to have more?</p> <p>5. How much do journalists communicate with Estonian civil service on EU subjects?</p> <p>6. How does he/she evaluate the availability and quality of information from different sources? Clarity, understandability, actuality? (Comments on sources mentioned in the table at the end.)</p> <p>7. Based on that, what are the best and the worst sources?</p> <p>8. Changes over time? (Availability and preferences.)</p>
<i>Presenting EU topics</i>	<p>1. Is there a newsroom policy for EU topics?</p> <ul style="list-style-type: none"> - General policy (if any?) – Which EU processes and institutions are monitored, by whom, how important is this considered? - Thematic priorities? - Criteria for presenting an event/topic? (What are the reasons for including/excluding?) - Factors defining news value. (Resources, rules, traditions, priorities, attractiveness etc.) - Which editor usually works on EU topics? Why? - Is there a person on the staff who is considered to be an expert on EU? <p>2. Process, how a story gets to being published? Give an example?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Editor's criteria? - Who decides? - Is there a specific decision process for EU topics?
<i>Ideal model of EU topic presentation</i>	<p>1. If the interviewee had the necessary resources and the opportunity, what would the ideal model of presenting EU topics be like?</p> <p>2. What additional resources/sources should be available to journalists?</p> <p>3. Is the existence of a common public European information space necessary? (Common problems and topics for discussion)</p> <p>4. Should <i>Euronews</i> have Estonian translation? Should there be an EU newspaper in different languages or a separate EU information channel? Should it be state-funded?</p>
<i>Summary</i>	<p>1. Summing up – what does he/she consider most important on the subject?</p> <p>2. Questions about interviewee's education, knowledge of languages, career, EU training.</p>
	Thanking the interviewee.

Evaluation of information sources
5-point scale (except importance)

Source	Importance (rank order)	Availability	Actuality	Clarity	Accuracy
News agencies					
Press releases					
Other newspapers and TV channels					
Web portals					
Correspondents					
Original sources (documents, people)					
Other sources					